

Meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen toimeenpanon vaikutukset meriliikennesektorin ympäristösäätelyyn Suomenlahdella

Noora Hyvärinen

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen koulutusohjelma

Pro gradu -tutkielma

Toukokuu 2013

HYVÄRINEN, NOORA: Meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen toimeenpanon vaikutukset meriliikennesektorin ympäristösäätelyyn Suomenlahdella

Pro gradu -tutkielma 70 sivua

Toukokuu 2013

Tämä tutkielman tavoitteena on selvittää, miten meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen toimeenpano vaikuttaa Suomenlahden meriliikennesektorin ympäristösäätelyyn. Tutkielman aineisto on kerätty analysoimalla asiantuntijahaastatteluita.

Meristrategiadirektiivi on Euroopan unionin vuonna 2008 säätämä direktiivi, joka antaa EU:n jäsenvaltioille meriympäristön tilaa koskevia velvoitteita. Meristrategiadirektiivin tavoitteena on meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä. Meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen toimeenpano on Suomessa saatettu loppuun vuonna 2012.

Itämeren alueella on historiallisesti vahvoja, ympäristöä koskevia sopimusjärjestelyjä ja ympäristölainsäädäntöä. Itämeren kriittinen tila on nostanut merialueen hyvinvoinnin kansainväliseksi ongelmaksi. Euroopan unioni on vasta viime vuosina aktivoitunut ympäristö- ja meripolitiikassa. Koska kahdeksan yhdeksästä Itämeren rannikkovaltiosta on myös EU:n jäsenvaltioita, kiinnostaa Itämeren hyvinvointi myös EU:ta. EU:n aktivoituminen Itämeren meripolitiikassa tuo mukanaan kiinnostavan näkökulman kansainvälisen meriliikennesektorin toimintaan, jossa alueellisesti vahvaa lainsäädäntöä ei pidetä tämän elinkeinon kehittymisen kannalta positiivisena asiana. Euroopan unionin ympäristösäätely vahvistaa alueellisen hallinnan tasoa, jossa aikaisemmin on luotu lähinnä suosituksia eikä sitovaa säätelyä.

Meristrategiadirektiivi on yksi merkki EU:n aktivoitumisesta meripolitiikassa. Meristrategiadirektiivi tuo mukanaan positiivisia vaikutuksia, kuten kokonais kuvan säätelyn suunnasta sekä yhteiset tavoitteet Itämeren ympäristönsuojelulle. Asiantuntijat toivovat meristrategiadirektiivin toimivan ohjaavana suunnitelmana, joka kertoo mitä asioita tämän merialueen suojelussa priorisoidaan. Positiivisista vaikutuksista huolimatta direktiivi näyttää olevan kuitenkin heikko ohjauskeino useiden muiden velvoittavien ohjauskeinojen rinnalla. Direktiivin ei nähdä luovan sitovaa säätelyä tälle sektorille.

Suomessa on direktiivin vaikutuksista esiintynyt sektorikohtaisia tulkintaeroja. Direktiiviä pidetään yleisesti ympäristöpuolen lainsäädäntönä, jolla ei nähdä olevan merkittäviä vaikutuksia liikennesektorille. Direktiivin toimeenpanoa koordinoidaan ympäristöhallinnosta ja direktiivin rooli tulevaisuudessa on siitä kiinni, kuinka laaja-alaisesti sitä toimeenpannaan muillakin hallinnonaloilla.

Avainsanat: Itämeri, ympäristöpolitiikka, meriliikennesektori, monitasohallinta, Euroopan unioni

*"Sharing our marine waters does not mean only sharing the benefits from the seas,
but also addressing together the numerous challenges to be faced in achieving Good
Environmental Status." (European Commission)*

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	1
1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuksen rakentuminen.....	2
2. Aineisto ja menetelmät	4
2.1 Tutkielmassa käytetyt aineistot.....	4
2.1.1 Haastattelut	4
2.1.2 Asiakirjamateriaali	6
2.2 Tutkielman metodologinen kehys.....	7
2.3 Käsitteellinen tausta	8
2.3.1 Itämeren ympäristösääntelyn kehitys.....	8
2.3.2 Euroopan unioni ja Itämeren ympäristönsuojelu	12
3. Meristrategiadirektiivi – kuvaus direktiivistä	16
3.1 Yleistä direktiivistä	16
3.2 Meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen toimeenpano.....	18
4. Kuvaus siitä toimintaympäristöstä, johon direktiivi on tuotu	23
4.1 Lainsäädännöllinen toimintaympäristö	23
4.1.1 Kansainväliset sopimukset.....	24
4.1.2 Euroopan unionin sääntely.....	27
4.1.3 Suomen kansallinen lainsäädäntö	29
4.1.4 Soft law -sääntely ja kolmannen sektorin toimijat.....	30
4.2 Meriliikennesektorin toiminta ja sen aiheuttamat paineet Suomenlahdella	31
4.2.1 Kuvaus meriliikennesektorista.....	31
4.2.2 Meriliikennesektorin tuomat paineet	33
4.2.3 Meriliikenteen turvallisuutta parantavat järjestelmät.....	37
4.2.4 Meriliikennesektorin tulevaisuudennäkymiä Suomenlahdella	38
5. Direktiivin tuoma lisäarvo meriliikennesektorin ympäristösääntelylle	39
5.1 Ympäristösääntelyä selkiyttämässä	39
5.2 Voimaa alueellisesta yhteistyöstä	41
5.3 Yhteisten tavoitteiden luonti	42
5.4 Tulkintaeroja merenkulun tavoitteesta.....	44
5.5. Erilainen näkökulma sääntelyyn	46
6. Meristrategiadirektiivi – tulevaisuuden työkalu	48
6.1 Ympäristöpuolen direktiivin vaikutukset liikennesektorilla.....	48
6.2 Alueellinen sääntely meriliikennesektorilla.....	51
6.3 Strategia-tyyppinen sääntelymalli.....	52
6.4 Direktiivin syklisyys	54
6.5 Direktiivin toimeenpanon vaikutus asiantuntijatyöhön	55
7. Johtopäätökset.....	58
7.1 Meristrategiadirektiivi luo suuntaa ympäristösääntelylle	58
7.2 Ympäristöpoliittisen historian vaikutus meristrategiadirektiivin tulevaisuuteen	60
7.3 Päätelmät.....	62
9. Lähteet.....	64

1. Johdanto

Itämeri on pienestä koostaan huolimatta yksi maailman vilkkaimmin liikennöidyistä merialueista. Merellä arvioidaan joka hetki kulkevan noin 2000 alusta. Meriliikenne on edullinen tapa kuljettaa sekä raaka-aineita että ihmisiä paikasta toiseen. Itämeren kasvanut ja vilkas liikennöinti on peräisin erityisesti öljyn kuljetuksesta. Haasteita merenkululle luovat vilkas liikenne, Itämeren pieni keskisyvyys, talvella meren jääpeite sekä rikkonainen rannikko. Laivaliikenteen mukanaan tuomat uhat ja muutokset Itämeren ekosysteemeissä ovat merkittäviä.

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Huoli Itämeren tilasta nousi esille jo 1970- luvulla. Alueella on tästä lähtien ollut aktiivista ympäristöpolitiikkaa ja vahvoja sopimusjärjestelmiä, jotka ovat nostaneet kysymyksen Itämeren tilasta kansainväliseksi ongelmaksi. Itämerta ympäröivistä yhdeksästä rannikkovaltiosta kaikki, Venäjää lukuun ottamatta, ovat Euroopan unionin jäsenvaltioita. Valtaosaa Itämeren alueesta koskee siis kansainvälisen sääntelyn ja kansallisten lainsäädäntöjen lisäksi myös Euroopan unionin asettamat direktiivit sekä asetukset. Koska Itämeri sijaitsee pääosin Euroopan unionin alueella, on sen meriympäristön tila myös Euroopan unionin kiinnostuksen kohteena.

Euroopan unioni on vasta viime vuosina ottanut merialueiden suojelun tärkeäksi yksittäiseksi poliittiseksi tavoitteekseen¹. Tästä johtuen merkittävä määrä uutta ympäristösääntelyä on viime vuosina kohdistunut Itämeren alueen rannikkovaltioille. Euroopan unionin voidaan nähdä olevan uusi toimija tämän alueen ympäristöpolitiikassa.

Uutena lisänä Euroopan unionin ympäristölainsäädäntöön on Euroopan unioni luonut unionin jäsenvaltioita velvoittavan meristrategiadirektiivin. Meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen (artiklat 8, 9 ja 10) toimeenpano viimeisteltiin vuoden 2012 aikana. Tähän vaiheeseen kuuluu alustavan arvion laatiminen jäsenvaltioiden aluevesien tilasta, ympäristön hyvän tilan määrittäminen sekä ympäristötavoitteiden asettaminen. Vaikka Itämeren käyttö on jo ennestään erittäin säädeltyä, on

¹ Schumacher T 2011,35

meristrategiadirektiivi Euroopan unionin tasolla ensimmäinen kansallisvaltioita velvoittava ohjauskeino merien kokonaisvaltaiseen suojeluun. Koska meriliikennesektori on yksi paineiden aiheuttaja Itämerelle, koskee meristrategiadirektiivi myös tätä sektoria. Meriliikennesektorin ympäristövaikutuksia on jo ennestään hyvin vahvasti säädelty niin kansainvälisillä sopimuksilla, kuin myös Suomen kansallisella lainsäädännöllä. Meriliikennesektorin ollessa kansainvälinen elinkeino on erityisesti kansainvälinen sääntely merkittävää tälle sektorille.

Meristrategiadirektiivi tuo oman lisänsä Suomenlahden ja koko Itämeren ympäristösääntelypolitiikkaan. Koska tällä alueella on ympäristösääntelyn parissa vahva menneisyys, on mielenkiintoista nähdä kuinka alueella uuden ympäristöpoliittisen toimijan luoma velvoittava sääntely otetaan vastaan ja kuinka sen nähdään vaikuttavan alueen ympäristölainsäädäntöön. Koska erityisesti kansainvälinen sääntely on meriliikennesektorilla merkittävässä asemassa, on myös mielenkiintoista tarkastella millaisen roolin meriliikennesektorin asiantuntijat antavat alueellisen sääntelylle kansainvälisen sääntelyn rinnalla.

1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuksen rakentuminen

Meriliikennesektori on yksi aktiivisesti Itämeren hyödyntävistä sektoreista, eikä vaadi puhdasta meriympäristöä toimiakseen ja kehittyäkseen. Jos meriliikenteellä on kuitenkin merkittävän negatiivinen vaikutus meriympäristön tilaan, voidaan merikuljetuksia ruveta rajoittamaan ja sääntelemään, mikä ei ole edullista meriliikennesektorin kannalta. Näin ollen siis myös meriliikennesektorin on otettava huomioon toimintaympäristönsä tila.

Tämän tutkielman tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä uutta meristrategiadirektiivi tuo Suomenlahden meriliikennesektorin ympäristösääntelyyn?
2. Millaiseksi asiantuntijat arvioivat meristrategiadirektiivin merkityksen tulevaisuudessa?

Meristrategiadirektiivin toimeenpanoa tarkastellaan Suomen näkökulmasta ja Suomenlahden alueella. Kaikkien Suomenlahden rannikkovaltioiden lainsäädännön läpikäyminen meriliikennesektorin osalta ei ole mahdollista pro gradu -laajuisessa tutkielmassa. Aineistona tässä tutkielmassa käytetään tutkielmaa varten tehtyjä asiantuntijahaastatteluita, itse direktiiviä sekä sen toimeenpanemiseksi Suomessa laadittuja dokumentteja.

Tämä tutkielma etenee tutkielman teoreettisen taustan ja metodologian esittelystä meriliikennesektorin toimintaympäristön kuvaukseen sekä sen jälkeen tulosten esittelyyn ja johtopäätöksiin. Tämän rakenteen avulla lukijan on mahdollista ymmärtää tutkielman taustoja ja nähdä meristrategiadirektiivi ja sen tuomat mahdolliset vaikutukset niiden todellisessa toimintaympäristössä. Tutkielman alussa kartoitetaan tutkielman teoreettisena viitekehyksenä Itämeren ympäristöpolitiikan kehitystä sekä Euroopan unionin roolia ja toimintaa Itämeren ympäristöpolitiikassa. Tämän avulla lukijan on mahdollista liittää meristrategiadirektiivi ja sen toimeenpano laajempaan yhteyteen Itämeren ympäristöpolitiikassa. Tämän jälkeen esitellään itse direktiivin sisältöä painottuen sen ensimmäiseen vaiheeseen.

Näiden vaiheiden jälkeen luodaan yleiskuva siitä toimintaympäristöstä, jossa direktiiviä on toimeenpantu. Toimintaympäristön esittely on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisenä esitellään Suomenlahden ympäristölainsäädännöllinen toimintaympäristö, joka pitää sisällään tärkeimmän Suomenlahden meriliikennesektoriin kohdistuvan ympäristösääntelyn. Toisena esitellään itse meriliikennesektoria, sen tuomia paineita sekä arvioita tulevasta kehityksestä. Tämä osio luo kuvan meriliikennesektorista ja sen vaikutuksista, joita säädellään edellä esitellyn säädännön avulla.

Tutkielman taustoituksen jälkeen esitellään asiantuntijahaastatteluiden analyysin avulla esiin nostettuja tuloksia, joita tarkastellaan myöhemmässä vaiheessa tutkielman käsitteellistä taustaa vasten. Tutkielman lopussa kootaan yhteen tutkielmasta esille nousseet merkittävimmät huomiot.

2. Aineisto ja menetelmät

2.1 Tutkielmassa käytetyt aineistot

2.1.1 Haastattelut

Tässä tutkielmassa käytetty aineisto on kerätty asiantuntijahaastatteluiden avulla. Yhteensä haastatteluja tehtiin kuusi kappaletta. Asiantuntijahaastattelut olivat tärkeässä asemassa syvemmän näkökulman luomiseksi tutkielman aiheeseen. Koska meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen toimeenpano on viimeistely vasta vuoden 2012 aikana, ei aiheesta todennäköisesti muuten olisi löytynyt riittävästi materiaalia pätevän näkökulman aikaansaamiseksi. Lisäksi oman oppimiseni sekä ymmärrykseni kehittämisen kannalta koin tärkeäksi haastatella tämän aiheen asiantuntijoita.

Haastatteleman henkilöt ovat meriliikennesektorin asiantuntijoita, jotka tuntevat sekä meriliikennesektorin, että siihen kohdistuvan ympäristösääntelyn. Osa haastatteluista on ollut myös meristrategiadirektiivin toimeenpanossa mukana. Valitsin haastattavani julkisen hallinnon eri organisaatioista, sekä yksityistä sektoria edustavista organisaatioista niin, että haastateltavien joukossa oli sekä liikennesektorin, että ympäristösektorin edustajia. Tavoitteena oli haastatella kattavasti eri organisaatioiden edustajia, jotka toimivat meriliikennesektorilla, ja joiden toimintaan meriliikennesektorin ympäristösääntely vaikuttaa.

Esittelen seuraavaksi organisaatiot, joita haastatteleman asiantuntijat edustavat. Organisaatiot on numeroitu, ja tätä numerointia on käytetty hyväksi myös kappaleissa 5 ja 6 esitetyissä sitaateissa.

- 1) Suomen liikenteen turvallisuusvirasto Trafi vastaa Suomessa liikennejärjestelmän viranomaistehtävistä, kehittää sen turvallisuutta ja edistää ympäristöystävällisyyttä. Trafi on ollut mukana meristrategiadirektiivin toimeenpanossa ja Suomen merenhoitosuunnitelman laatimisessa meriliikenteen asiantuntijana.

- 2) Liikennevirasto edistää Suomen koko liikennejärjestelmän toimivuutta, liikenteen turvallisuutta, alueiden tasapainoista kehitystä ja kestäväää kehitystä. Liikennevirasto vastaa valtion tie- ja rataverkosta sekä Suomen hallinnoimista vesiväylistä ja niihin kohdistuvien toimien yhteensovittamisesta sekä ohjaa ja valvoo vesiväylänpitoa koko maassa. Myös Liikennevirastolla on ollut edustaja mukana Suomen merenhoitosuunnitelmaa laativassa asiantuntijaryhmässä.
- 3) Suomen ympäristökeskus (SYKE) on valtion tutkimus- ja asiantuntijalaitos, joka tarjoaa yhteiskunnan kestäväen kehityksen kannalta tarpeellista tietoa, osaamista ja palvelua. SYKE on osa valtion ympäristöhallintoa, ja se toimii pääosin ympäristöministeriön alaisuudessa. Suomen Ympäristökeskuksen merikeskus on ollut johtavassa asemassa Suomen merenhoitosuunnitelman laatimisessa. Merikeskukselta on tähän tutkimukseen liittyen haastateltu kahta asiantuntijaa, joista toinen on ollut mukana myös merenhoitosuunnitelman laatimisessa (3a) ja toinen ei ole ollut tässä mukana (3b).
- 4) Suomen Satamaliitto on yleisten kunnallisten, sekä yksityisten satamien keskusjärjestö, joka huolehtii jäseniensä edunvalvonnasta. Satamaliitto pyrkii edistämään satamatoiminnot huomioon ottavaa lainsäädäntöä ja on antanut lausunnon Suomen merenhoitosuunnitelmasta sen luomisvaiheessa
- 5) Suomen Varustamot ry on varustamoelinkeinon etu- ja työmarkkinajärjestö, joka edustaa Suomen lipun alla olevaa kauppalaivastoa. Suomen Varustamot ry seuraa aktiivisesti meriliikennesektoriin kohdistuvaa lainsäädäntöä ja pyrkii vaikuttamaan siihen. Suomen Varustamot ry ei ole ollut mukana meristrategiadirektiivin toimeenpanotyössä Suomessa.

Sovin haastatteluiden ajankohdat ja toteuttamispaikat etukäteen haastateltavien kanssa. Lähetin haastateltaville kysymysrunгон etukäteen nähtäväksi. Osa kysymyksistä käsitteli yksityiskohtaisesti direktiivin liitteiden eri kohtia ja katsoin parhaaksi, että haastateltaville annetaan mahdollisuus tarkistaa tiedot ennen haastattelua mahdollisimman tarkkojen tietojen saamiseksi tutkielmaani varten. Käytin myös osittain erilaista haastattelurunkoa julkisen ja yksityisen sektorin haastatteluissa. Tällä tavalla oli mahdollista kerätä tietoja sektorikohtaisesti tärkeistä asioista.

Haastattelut kestivät 45 – 90 minuuttia ja kaikki haastattelut nauhoitettiin. Haastattelut toteutettiin kulloisenkin haastateltavan organisaation tiloissa ja läsnä haastatteluissa olivat vain haastateltava, sekä minä itse haastattelijan roolissa. Suoritin haastattelut teemahaastatteluina, joita johdattelin puolistrukturoidun kysymysrungon avulla. Pidin tärkeänä mahdollisuutta esittää lisäkysymyksiä ja tarkentaa haastateltavien vastauksia tarpeen mukaan, mikä osoittautuikin tarpeelliseksi haastatteluissa. Minulla oli myös mahdollisuus ottaa yhteyttä haastateltaviin lisäkysymysten ilmetessä varsinaisten haastattelujen jälkeenkin.

2.1.2 Asiakirjamateriaali

Tutkielmani aineistona olen lisäksi käyttänyt meristrategiadirektiiviin ja sen toimeenpanoon liittyvää asiakirjamateriaalia. Koko tutkielmalle pohjana toimivat Euroopan unionin 17.6.2008 antama meristrategiadirektiivi (2008/56/EY) ja sen liitteet. Koska tutkielma keskittyy meristrategiadirektiivin jo toimeenpantuun ensimmäiseen vaiheeseen, on tässä tutkielmassa käsitelty vain meristrategiadirektiivin artikloja 8 (Arviointi), 9 (Ympäristön hyvän tilan määrittäminen) ja 10 (Ympäristötavoitteiden asettaminen). Nämä artikkelit käsittävät meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen eli valmisteluvaiheen². Näiden lisäksi olen huomioinut direktiivin ensimmäisestä luvusta 'Yleiset säädökset' muita artikloja, jotka antavat ohjeistuksia koko direktiivin toimeenpanolle. Myös direktiivin liitteet on huomioitu tutkielmassa.

Meristrategiadirektiivi toimeenpannaan Suomessa kansallisen merenhoitosuunnitelman avulla. Merenhoitosuunnitelmassa arvioidaan meriympäristön nykytila, määritetään tavoiteltava hyvä tila, asetetaan tavoitteet hyvän tilan saavuttamiseksi sekä asetetaan indikaattoreita meriympäristön tilan seuraamiseksi. Merenhoitosuunnitelman valmistelua varten on Suomessa tehty selvityksiä, jotka ovat löydettävissä mm. Suomen ympäristöhallinnon ymparisto.fi internetsivuilla. Näistä selvityksistä olen tässä tutkielmassa käyttänyt Meriympäristön nykytilan arviota, joka on Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva dokumentti. Taulukossa yksi on esitelty tästä selvityksestä käytetyt osiot. Olen tutkielmassani käyttänyt hyväksi tätä valmisteluai-

² Myös artikla 11 'seurantaohjelmat' kuuluu meristrategiadirektiivin valmisteluvaiheeseen. Tätä artikkelia ei kuitenkaan ole tässä tutkielmassa huomioitu, koska se toimeenpannaan vasta vuonna 2014.

neistoa ja tukenut tutkielman meriliikennesektoria kuvaavan osion tähän aineistoon. Aineisto on tuoretta ja kuvaa hyvin niitä osa-alueita, joita haluan myös tässä tutkielmassa tuotavan esille. Koska aineisto jo itsessään liittyy meristrategiadirektiiviin, tukee se hyvin myös tätä tutkielmaa.

Taulukko 1. Tutkielman pohjana käytetty asiakirjamateriaali

Meriympäristön nykytilan arvio
D) Ihmistoiminnan aiheuttamat paineet – osa 1
E) Ihmistoiminnan aiheuttamat paineet – osa 2
F) Sosioekonominen analyysi

2.2 Tutkielman metodologinen kehys

Tässä tutkielmassa käytetty haastatteluaineisto koostuu alan asiantuntijoiden arvioista siitä, kuinka meristrategiadirektiivi tulee mahdollisesti ympäristösääntelyyn vaikuttamaan. Koska meristrategiadirektiivin vaatimia kansallisia meristrategioita vasta toimeenpannaan, ei tämän direktiivin vaikutuksista ole olemassa kokemukseen perustuvaa tietoa.

Tämä tutkielma on kvalitatiivinen tutkimus jossa pääaineisto on kerätty teemahaastatteluiden avulla. Teemahaastattelut on nauhoitettu ja ne on litteroitu aineiston analyysin helpottamista varten.

Litteroiduista asiantuntijahaastatteluista on teemoittelun avulla pyritty nostamaan esille sellaisia aiheita, jotka ovat merkittäviä meriliikennesektorin ympäristösääntelyn kannalta. Teemoittelu on käytännöllinen analysointimenetelmä tutkimuksessa, jossa halutaan nostaa esille tutkimusongelmaan vastaavia tietoja aineistosta³. Tässä tutkimuksessa aineistoa pyrittiin tarkastelemaan ympäristösääntelyn näkökulmasta. Ensimmäisenä teemoittelun asteena pyrittiin aineistosta tarkastelemaan sitä, mitä asiantuntijat sanovat ympäristösääntelystä. Haastattelujen usean läpikäymisen jälkeen rupesi aineistosta nousemaan esille tarkempia teemoja, joiden avulla oli mahdollista hakea vastausta tutkimuskysymyksiin.

³ Eskola & Suoranta 2001, 179

Laadullista analyysia voidaan pitää havaintojen pelkistämisenä. Aineistoa tarkastellaan vain sen kannalta, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kysymyksenasettelun kannalta merkittävää.⁴ Tässä tutkielmassa aineistosta on teemoittelun avulla nostettu esiin niitä asioita, jotka ovat tämän tutkielman tutkimuskysymysten kannalta merkittäviä. Aineisto on uudelleen järjestetty näiden teemojen mukaisesti. Nämä teemat on jaoteltu tutkielman kahden tutkimuskysymyksen perusteella ja esitelty luvuissa 5 ja 6.

Tässä tutkielmassa kootaan haastatteluista teemoittelun avulla esille nousseet tiedot Itämeren politisoitumista ja sen hallinnollisia muutoksia koskevan teorian ympärille. Itämeren hallinnolliset muutokset tarjoavat tutkielmalle kontekstin, jonka avulla on mahdollista liittää meristrategiadirektiivi, ja asiantuntijoiden arviot siitä, osaksi Itämeren ympäristöpoliittista sääntelyä. Asiantuntijahaastattelut luovat näkökulmaa tästä spesifistä direktiivistä, jonka voi teoriakehyksen avulla nähdä osana suurempaa kokonaisuutta. Asiantuntijahaastatteluiden ja niiden analysoinnin avulla tutkielman on mahdollista pureutua aiheeseen, josta ei muuten olisi ollut löydettävissä tarpeeksi materiaalia. Aineiston analyysin ja teemoittelun avulla on pyritty järjestelmällisesti ja kattavasti kuvaamaan haastatteluissa esille nousseita keskeisimpiä asioita. Haastatteluista esille nousseita asioita tarkastellaan tutkielman lopussa tutkielman käsitteellistä taustaa vasten.

Erot haastateltavien välillä ovat laadullisessa analyysissa tärkeitä. Ne antavat johtolankoja siitä, mistä jokin asia johtuu ja tekevät sen ymmärrettäväksi⁵. Tätä näkökulmaa on käytetty hyväksi myös tämän tutkielman aineistoa analysoidessa.

2.3 Käsitteellinen tausta

2.3.1 Itämeren ympäristösääntelyn kehitys

Itämeren rannikkoalueiden valtiot voidaan niiden poliittisen historian perusteella jakaa kahteen ryhmään. Länsimaistuneet demokratiat, kuten Suomi, ovat huomioineet Itämeren merialueen ympäristöongelmat poliittisesti merkittävinä jo 1970-luvulta alkaen. Entisen Neuvostoliiton, ja sen vaikutuspiirissä olleet, valtiot taas ovat aktivoi-

⁴ Alasuutari 1994, 30–32

⁵ Alasuutari 1994, 34

tuneet ympäristöasioissa vasta viime vuosikymmenillä. Itämeren alueen poliittinen historia vaikuttaa alueella myös nykypäivänä, mutta Euroopan unionin laajentuminen itäiseen Eurooppaan on kuitenkin tasoittanut poliittisia eroja. Itämeren huono ekologinen tila on yhteinen ongelma sen rannikkovaltioille sekä valuma-alueen valtioille. Tästä, sekä alueen aktiivisesta ympäristöpolitiikasta, johtuen kysymys merialueen hyvinvoinnista on noussut kansainväliseksi ongelmaksi. Itämeren alueelle ei ole olemassa ylikansallista sääntelyä, joka koskisi kaikkia meren rannikkoalueen ja valuma-alueen valtioita. Tämä tekee Itämeren ekologisen tilan hallinnasta haasteellista.⁶

Itämerien alueella on ollut ympäristöpoliittisesti aktiivista yhteistyötä jo vuosikymmenien ajan. Itämeren politisoitumisen prosessi alkoi jo 1970-luvulla. Itämeren alueella on siitä saakka ollut voimassa vahvoja sopimusjärjestelmiä, joiden osapuolia ovat merialueen rannikkovaltiot. Yksi merkittävimmistä toimijoista Itämeren politisoitumisen prosessissa on Itämeren merialueen suojelukomissio HELCOM (Helsinki Commission), sekä sen toiminnan perustana oleva Itämeren suojelusopimus (Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea 1974)⁷. HELCOM on edesauttanut Itämeren ongelman profiloimista kansainväliselle tasolle. Komissio on rohkaissut ja kannustanut alueen toimijoita ympäristöpoliittiseen yhteistyöhön niin valtiollisella tasolla, kuin myös ei-valtiollisten toimijoiden kesken. Samalla HELCOM on ylläpitänyt Itämeren alueella laajaa ympäristöpoliittista verkostoa.⁸ Vaikka HELCOM luo vain suosituksia, on sen rooli ja toiminta kuitenkin hyvin arvostettuja ja tunnettuja Itämeren rannikkovaltioissa. HELCOM:in jäseniä ovat kaikki Itämeren rannikkovaltiot, Venäjä mukaan lukien. Tämä antaa HELCOM:ille edun, jota muilla alueen toimijoilla ei ole. Itämeren vankka poliittinen historia ympäristöpolitiikan parissa luo alueelle ilmapiirin, jossa myös Venäjän on mietittävä tekojaan. Venäjä onkin viime vuosina aktivoitunut Itämeri-asioissa.

HELCOM:in arvostuksesta huolimatta sen suositusten ei-sitova luonne on yksi sen suurimmista haasteista⁹. Vaikka HELCOM on toimintansa aikana luonut yli 200 Itämeren koskevaa suositusta, tarvitaan alueella myös velvoittavaa lainsäädäntöä ja sopimuksia Itämeren tilan parantamiseksi. Kansainvälisellä tasolla Itämeren aluetta kos-

⁶ Pihlajamäki & Tynkkynen 2011, 18–19

⁷ Tynkkynen 2011, 21

⁸ VanDeveer 2011, 41

⁹ Tynkkynen 2011, 22, 27

keviä velvoittavia sopimuksia on ollut jo vuosikymmeniä. Esimerkiksi kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n (International Maritime Organisation) aloitteesta lähtenyt MARPOL 73/78 -yleissopimus on ratifioitu 70-luvun alussa. Tämä yleissopimus koskee alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemistä¹⁰. Sopimusta on edellisen kerran päivitetty vuonna 2005.¹¹ Sopimus on siis yhä ajankohtainen ja luo kansainvälisiä ympäristövelvoitteita, jotka koskevat myös Itämeren aluetta.

HELCOM:in merkitystä ei voida kuitenkaan sivuuttaa. HELCOM on luonut pohjaa Itämeren alueen aktiiviselle ympäristöpolitiikalle. Tämän lisäksi HELCOM on edesauttanut monitasohallinto-tyyppisen toimintamallin syntymistä alueelle.¹² HELCOM on luonut myös pohjaa EU-lainsäädännön toimeenpanemiselle tällä alueella. Vuonna 2007 HELCOM:issa toimeenpantu Baltic Sea Action Plan (BSAP) nähdään Itämeren alueen pilottihankkeena tulevalle meristrategiadirektiivin toimeenpanolle. Itämeren alue on siis ollut etulyöntiasemassa HELCOM:in ansiosta, pystyessään valmistautumaan tulevaan sääntelyyn. Myös Euroopan unionin Itämeren alueen strategian ympäristöosio on tukeutunut BSAP-toimenpideohjelmaan. Tiiviimmän HELCOM:in ja EU:n yhteistyön esteenä on Venäjä, joka ei halua nähdä HELCOM:ia EU:n lähettiläänä.¹³

Samalla kun Itämeren kysymys on noussut kansainväliseksi ongelmaksi, on alueelle kehittynyt myös uudenlaisia hallintomalleja, koska useiden eri hallintotasojen toimijoita on lähtenyt mukaan parantamaan meren tilaa.¹⁴ Uusia hallintomalleja tarvitaan, kun tavoitteena on Itämeren ekologisen tilan parantaminen ja kestävämmän kehityksen mallin tuominen koko alueelle.¹⁵ Itämeren alueen uudet hallintomallit ovat syntyneet kolmen eri kehityskulun seurauksena. Ensimmäisenä on kylmän sodan loppuminen, joka johti uusien valtioiden välisten ja valtioiden sisäisten toimijoiden syntymiseen. Valtioiden välisten verkostojen syntyminen tällä alueella on silmiinpistävää ja kehitys on selvästi dynaamisempaa kuin muilla alueilla Euroopassa¹⁶. Kylmän sodan

¹⁰ http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset/kansainvaliset_sopimukset , Viitattu 8.3.2013

¹¹ [http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(marpol\).aspx](http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx) Viitattu 13.2.2013

¹² Tynkkynen 2011, 22–23

¹³ Tynkkynen 2011, 31

¹⁴ Pihlajamäki & Tynkkynen 2011, 16–18

¹⁵ Kindler & Litner 1993 (Kern & Löffelsend 2004, 1)

¹⁶ Kern & Löffelsend 2004, 6

loppuminen uudisti myös vanhojen sosialististen maiden hallintoa. Toisena on YK:n ympäristön ja kestävän kehityksen konferenssi Rio de Janeirossa 1992. Konferenssissa hyväksyttiin Agenda 21, joka on YK:n kestävän kehityksen ohjelma. Tämä johti Itämeren alueellisen kestävän kehityksen ohjelman Baltic 21:n luomiseen ja tätä kautta sekä valtioiden yhteistyön tiivistymiseen. Kolmantena on Euroopan alueen kasvava integraatio ja Euroopan unionin laajentuminen kahdessa vaiheessa, vuonna 1995 (Suomi ja Ruotsi) ja vuonna 2004 (Puola, Latvia, Liettua ja Viro). Tämä integraatiokehitys voimisti Itämeren alueen eurooppalaistumista.¹⁷ Uusien toimintamallien taustalla on myös tiivis klassinen yhteistyö Itämeren rannikkovaltioiden kesken jo kylmän sodan aikana. Tänä aika syntynyt Helsingin sopimus on yksi esimerkki tästä yhteistyöstä.¹⁸

Aikaisemman valtio-keskeisen yhteistyömallin rinnalle on Itämeren alueella kehittynyt uusia hallintomalleja, joissa sekä valtiolliset että ei-valtiolliset toimijat nähdään samanarvoisina. Monitasohallinto ei poista valtioiden auktoriteettia, mutta tuo mukanaan uudenlaista monimuotoisuutta ja uusia tasoja¹⁹. Terminä monitasohallinto (multi-level governance) viittaa usean tason samanaikaiseen toimintaa niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin. Termi viittaa eri hallinnon tasojen (kansainvälinen, alueellinen, kansallinen) keskinäiseen riippuvuuteen, mutta myös julkisten toimijoiden kasvavaan riippuvuuteen kolmannen sektorin (NGO, non-governmental organisation) toimijoista.²⁰ Euroopan yhdentyminen toi valtiollisen hallinnon rinnalle monitasohallinnon, jossa poliittiset toimijat ovat vuorovaikutuksessa eri hallinnollisten tasojen kanssa.²¹ Uusissa hallintomalleissa valtaa valtioilta on siirretty kolmeen eri suuntaan: ylöspäin kansainvälisille organisaatioille, sivusuunnassa yhteiskuntasektorin toimijoille sekä alaspäin paikallisille toimijoille²². Uudet hallinnolliset mallit edustavat Itämeren alueella tapahtuvaa kahta samansuuntaista hallinnan kehitystä: ylikansallistuminen ja eurooppalaistuminen²³. Valtioiden väliset suhteet ja kansainvälinen yhteistyö ovat avainasemassa ympäristön hyvinvointiin liittyvässä sääntelyssä.²⁴

¹⁷ Kern & Löffelsend 2004, 13-17

¹⁸ Kern & Löffelsend 2004, 4

¹⁹ Tynkkynen 2013, 3

²⁰ Van Tatenhoeve 2008 (van Leuween, van Hoof & van Tatenhoeve 2012, 637)

²¹ Kern & Löffelsend 2004, 6

²² Rosenau 1999, 293

²³ Kern & Löffelsend 2004, 2

²⁴ Tynkkynen 2013, 9

Kylmän sodan jälkeen muodostettiin useita uusia valtioiden välisiä ympäristöpoliittisia organisaatioita ja näihin liittyviä sopimusjärjestelyjä. Tämä johti ympäristövastuun osittaiseen siirtämiseen kansainväliselle tasolle jo tässä vaiheessa. Myös Euroopan unionin laajentuminen Itämeren alueella on johtanut osittaiseen toimivallan siirtymiseen pois valtiolliselta tasolta. Tämän lisäksi aiemmin valtioille kuuluneita tehtäviä on siirretty yhteiskuntasektorin toimijoille.²⁵ Uusissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa valtion sisäistä valtaa on hajautettu paikallisille ja alueellisille hallintotasoille.

Itämeren alueen monitasohallinnossa ongelmana voidaan nähdä toimijoiden suuri lukumäärä. Tässä tutkielmassa esiteltujen kansainvälisen, alueellisen ja kansallisen tason lisäksi useita paikallisia ja ei-valtiollisia toimijoita on osana monitasohallintoa.²⁶ Poliittisissa prosesseissa kaikilla toimijoilla ei ole yhtä paljon toimivaltaa. Poliittisessa prosessissa vaatimuksen esittäjän painoarvo voi vaikuttaa siihen, mitkä asiat otetaan päätöksenteon piiriin ja mitkä ei.²⁷ Esimerkiksi HELCOM:illa on Itämeren alueella paljon painoarvoa sen pitkän ympäristöpoliittisen historian ansiosta, vaikkei se pystykään luomaan alueella sitovia velvoitteita.

2.3.2 Euroopan unioni ja Itämeren ympäristönsuojelu

Euroopan unioni on Itämeren alueen ympäristöpolitiikassa uusi toimija ja se pyrkii vahvistamaan rooliaan edelleen. Euroopan unioni on vasta viime vuosina huomionut merialueiden suojelun tärkeänä yksittäisenä poliittisena tavoitteena²⁸. Tästä johtuen myös uusin Itämeren ympäristökysymyksiä koskeva lainsäädäntö on peräisin Euroopan unionilta. Kahdeksan yhdeksästä Itämeren rannikkovaltiosta on EU:n jäsenvaltioita, joten merkittävä määrä uutta ympäristösääntelyä on kohdistunut viime vuosina useille Itämeren rannikkovaltioille²⁹. Koska EU:lta tuleva sääntely on valtioita laillisesti velvoittavaa, asettavat valtiot tämän sääntelyn useimmiten HELCOM-suositusten edelle³⁰.

²⁵ Kern & Löffelsend 2004, 3

²⁶ Pihlajamäki & Tynkkynen 2011, 19

²⁷ Jokinen & Tirkkonen 2001, 56–57

²⁸ Schumacher 2011, 35

²⁹ Tynkkynen 2013, 6

³⁰ Tynkkynen 2011, 30–31

Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 merkitsi Suomelle Euroopan unionin ja kansallisen oikeusjärjestelmän soveltamista rinnakkain. Euroopan unionin myöhempi laajentuminen on antanut EU:lle vahvan mahdollisuuden vaikuttaa Itämeripolitiikkaan³¹. Euroopan unionin ympäristöpolitiikka on rakentunut viimeisen 50 vuoden aikana. Tänä aikana ympäristöpolitiikka on noussut marginaalipolitiikasta yhdeksi aktiivisimmista politiikansektoreista EU:ssa.³² Myös meripolitiikassa EU on aktivoitunut vasta viime vuosina³³. Euroopan unionin aktivoituminen ympäristöpolitiikassa on tuonut Itämeren alueelle uuden, Itämeren hyvinvointiin sitoutuneen, toimijan.

Vastuunjako Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä on selkeä. Jäsenvaltioilla on päävastuu omasta ympäristöstään. Euroopan unionin subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti EU aktivoituu silloin, kun kansallisella tasolla ei muuten pystytä vastaamaan ympäristöön kohdistuviin haasteisiin³⁴. Poliittinen todellisuus on kuitenkin hie- man erilainen. Yli puolella jäsenvaltioista ympäristön käyttöä säädellään vain EU:n antamalla sääntelyllä.³⁵ EU-sääntely on siis tärkeää ympäristön hyvinvoinnin kannalta. Itämeren rannikolla Euroopan unionin jäsenvaltioiden ympäristölainsäädäntö vaihtelee suuresti valtioittain³⁶. Erityisesti EU:n uusilla jäsenvaltioilla on ympäristöhallinto vasta kehitymässä³⁷, kun taas Itämeren pohjoispuolen valtiot nähdään yleisesti johtavassa roolissa ympäristöpolitiikassa³⁸. Valtioiden välillä olevat erot ovat tasoittuneet Euroopan unionin laajenemisen jälkeen³⁹.

EU-direktiivien tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen ja harmonisoiminen. Komissio valvoo direktiivien toimeenpanoa jäsenvaltioissa.⁴⁰ Kansalliseen tai kansainväliseen lainsäädäntöön verrattuna Euroopan unionin ympäristölainsäädäntö on uutta. Ennen alueellista lainsäädäntöä julkisen lainsäädännön rakenne oli hyvin jakautunut: noudatettavaa sääntelyä oli pääosin kansallisella

³¹ Tynkkynen 2013, 5

³² Pollack, Wallace & Young 2011, 60

³³ Schumacher 2011, 35

³⁴ Kern & Löffelsend 2004, 24

³⁵ Krämer 2011, 440

³⁶ Tynkkynen 2013, 7

³⁷ Kern & Löffelsend 2004, 26

³⁸ Liefferink & Andersen 1998, 255

³⁹ Tynkkynen 2013, 7

⁴⁰ Raunio & Wiberg 2000, 159–161

tasolla ja kansainvälisellä tasolla. Suomen näkökulmasta Euroopan unionin sääntely on muuttanut julkisen lainsäädännön rakennetta kolmijakoiseksi vanhan kaksijakoisen sääntelyn sijaan.⁴¹ Itämeren alueella on ollut alueellista sääntelyä jo aikaisemminkin HELCOM:in toimesta, mutta tämä sääntely ei ole ollut laillisesti velvoittavaa, toisin kuin EU-sääntely.

Euroopan unionin sääntelyn on sopeuduttava kahdenlaiseen toimintaympäristöön: ensinnäkin on määriteltävä mikä on unionin lainsäädännön suhde laajempaan kansainväliseen sääntelyyn. Teoriassa kansainvälisellä tasolla ei ole olemassa yhtä autoritääristä sääntelyä. Käytännössä Yhdistyneillä Kansakunnilla (YK) ja sen alaisilla organisaatioilla on johtava rooli eri sektoreiden sääntelyauktoriteettina.⁴² Myös ympäristösääntelyssä voidaan esimerkkinä kansainvälisestä sääntelystä pitää YK:lta lähtöisin olevia sopimuksia.

EU ja YK ovat sopimus pohjaisesti perustettuja organisaatioita. Kummankin organisaation auktoriteetin lähteenä on niiden jäsenvaltioiden niille myöntämät valtuudet. Mahdollisessa konfliktissa YK:n velvoitteiden ja minkä tahansa muun kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden välillä on YK:n jäsenvaltioiden kuitenkin priorisoitava YK:n jäsenyyden luomia velvoitteita. Esimerkiksi EU-lainsäädäntö ei saa estää YK:n velvoitteiden noudattamista. Tämä on kirjattu sekä YK:n että EU:n sopimuksiin. Tästä huolimatta voidaan nämä organisaatiot nähdä tasavertaisina. EU ei voi antaa löysemää sääntelyä kuin YK, mutta se voi antaa tiukempaa sääntelyä. EU voi myös aloitteellisesti omalla alueellaan toimeenpanna YK:n sääntelystä peräisin olevia määräyksiä.⁴³ Näin toimitaan esimerkiksi rikkidirektiivi-tapauksessa⁴⁴.

Kansainvälisen lainsäädännön lisäksi Euroopan unionin on pystyttävä suhteuttamaan oma lainsäädäntönsä sen jäsenvaltioiden kansallisiin lainsäädäntöihin. Euroopan päätuomioistuin on ylin lakia ylläpitävä elin unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken. Euroopan unionin päätuomioistuimen mukaan mahdollisessa ristiriitatilanteessa unionin lainsäädännön ja jäsenvaltion lainsäädännön kanssa on noudatettava unionin lainsäädäntöä. Tämän Euroopan päätuomioistuin perustelee seuraavasti: kun on tehty vel-

⁴¹ Kumm 2011, 118–120

⁴² Birnie & Boyle 2002, 47–49

⁴³ Kumm 2011, 118–120

⁴⁴ Rikkidirektiivi on peräisin MARPOL 73/78 yleissopimuksen kuudennesta liitteestä

voittava sopimus, jonka kaikki osapuolet ovat hyväksyneet, ei jäsenvaltio voi sitä yksipuolisesti sivuuttaa, ilman muiden osapuolien suostumusta. Sopimuksen yksipuolinen sivuuttaminen voisi kyseenalaistaa unionin lainsäädännön statuksen ja sitovuuden myös muiden jäsenten silmissä.⁴⁵

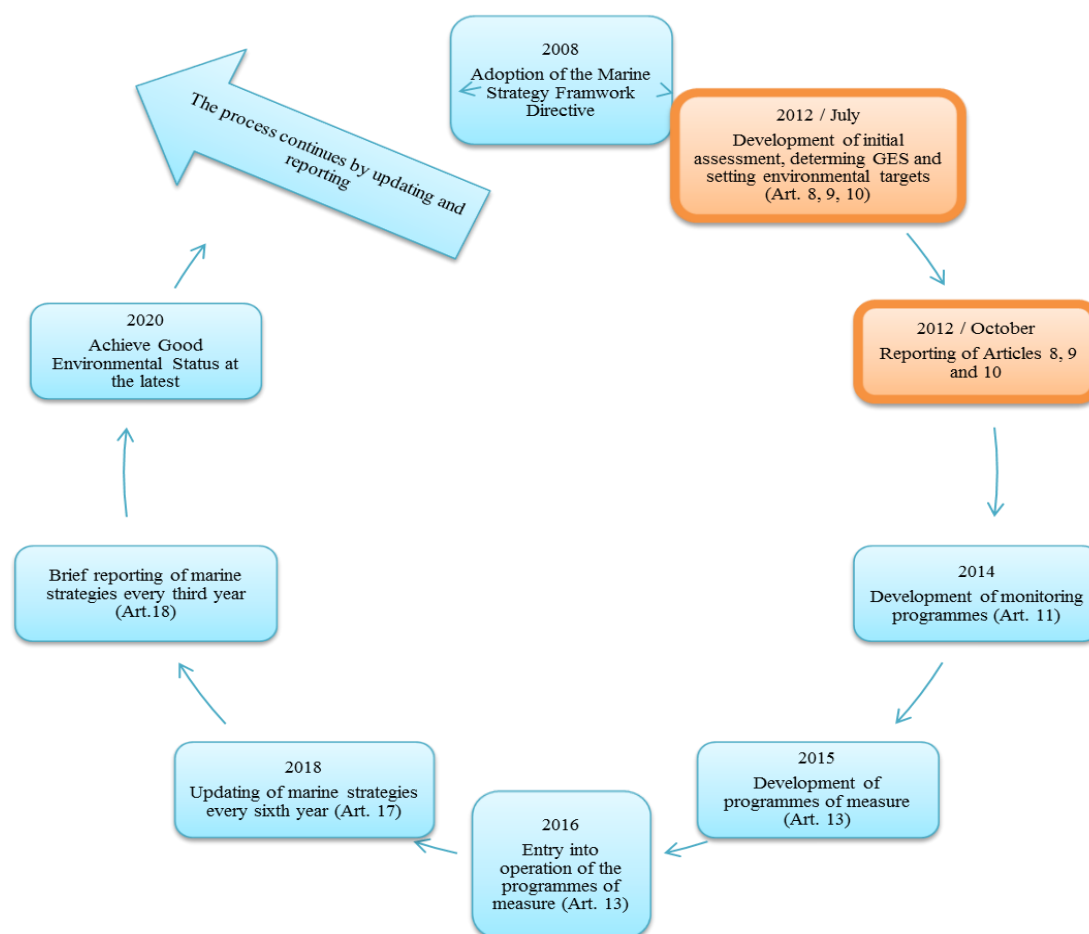
Euroopan unionin kiinnostus Itämeren ympäristöasioita kohtaan on kasvamassa⁴⁶. Euroopan unionista on tullut yksi merkittävä toimija tämän alueen ympäristöpolitiikassa. EU:n laajentuminen lähes kaikkiin Itämeren rannikkovaltioihin muutti perusteellisesti Itämeren alueen hallintaa ja se näyttää tarjoavan todellisen mahdollisuuden Itämeren suojelemiseksi⁴⁷.

⁴⁵ Kumm 2011, 121

⁴⁶ Tynkkynen 2013, 6

⁴⁷ German council of Environmental Experts on Marine Environment Protection of the North and Baltic Seas, 204–205 (Kern & Löffelsend 2004, 1)

3. Meristrategiadirektiivi – kuvaus direktiivistä



Kuva 1

3.1 Yleistä direktiivistä

Euroopan unioni sääti meristrategiadirektiivi (Marine Strategy Framework Directive, MSFD)⁴⁸ vahvistaakseen yhteisiä tavoitteita ja periaatteita jäsenmaidensa välillä ja ylläpitääkseen merikekosysteemien tilaa. Meristrategiadirektiivi toimeenpantiin 17. kesäkuuta 2008 ja se on Euroopan tasolla ensimmäinen kansallisvaltioita velvoittava laki merien suojeluun. Direktiivin tarkoituksena on suojella tehokkaammin ja kokonaisvaltaisemmin meriympäristöjä Euroopan unionin alueella ja saavuttaa ympäristön hyvä tila (Good Environmental Status, GES) näillä alueilla vuoteen 2020 mennessä. Euroopan unionille oli myös tärkeää luoda puitteet meripolitiikan yhteistyölle.

⁴⁸ 2008/56/EC

Meristrategiadirektiivin mukaan Euroopan merialueet jakautuvat seuraavasti: Itämeri, Koillis-Atlanti, Välimeri ja Mustameri. Direktiivi koskee myös Azoreja, Madeiraa ja Kanarian saaria ympäröiviä merialueita.⁴⁹ Valtiot jotka sijaitsevat näiden merialueiden rannikoilla ja ovat Euroopan unionin jäsenvaltioita, ovat vastuussa direktiivin toimeenpanosta. Näiden rannikkovaltioiden on toimittava yhteistyössä muiden rannikkoalueiden valtioiden kanssa, saavuttaakseen direktiivissä sovitut tavoitteet. Myös sisämaavaltioiden, jotka sijaitsevat merien valuma-alueilla, on osallistuttava direktiivin toimeenpanoon.⁵⁰

Saavuttaakseen meriympäristön hyvän tilan on valtiollisten meristrategioiden otettava huomioon jokaisen merialueen erityiset ongelmat ja tarpeet. Jokainen merialue tarvitsee juuri tälle alueelle suunnitellun ratkaisun. Tämän takia rannikkovaltioiden on kommunikoitava ja tehtävä yhteistyötä muiden samalla merialueella sijaitsevien rannikkovaltioiden kanssa, jotta tuloksena olisi jokaiselle merialueelle mahdollisimman harmoninen meristrategiakokonaisuus. On tärkeää, että jäsenvaltiot ovat itse mukana näiden meristrategioiden luomisessa, jotta niistä saadaan niin tarkkoja, kuin mahdollista. EU:n jäsenvaltioiden oli tuotava direktiivi kansalliseen lainsäädäntöön 15. kesäkuuta 2010 mennessä.

Meristrategiadirektiivissä suositellaan, että jäsenvaltiot käyttävät koordinoinnin toteuttamisessa hyväkseen jo olemassa olevia alueellisia yleissopimuksia ja merten suojeluun omistautuneita komissioita.⁵¹ Näillä organisaatioilla on jo valmiiksi mielenkiintoa, kokemusta ja ammattitaitoa merien kanssa työskentelystä. Itämeren alueella tämä koskee alueellista meren suojelukomissiota HELCOM:ia. Nämä merialuekohtaiset organisaatiot helpottavat myös yhteistyötä rannikkovaltioiden kanssa jotka eivät ole Euroopan unionin jäseniä. Vaatimus alueellisten merikomissioiden hyödyntämisestä direktiivin toimeenpanon alueellisessa koordinoinnissa, on direktiivin uniikki piirre, jollaista ei löydy muusta meriin kohdistuvasta EU-lainsäädännöstä⁵².

⁴⁹ MSFD Art 4

⁵⁰ MSFD Art 6

⁵¹ MSFD Art 6

⁵² van Leuween, van Hoof, van Tatenhoeve J 2012, 637

3.2 Meristrategiadirektiivin ensimmäisen vaiheen toimeenpano

Direktiivin vaatimat toimenpiteet EU:n jäsenvaltioilta sen toimeenpanemiseksi voidaan jakaa kolmeen osaan:

- 1) Meristrategioiden valmistelu
- 2) Toimenpideohjelmat ja päivittäminen
- 3) Raportointi ja julkinen tiedottaminen

Tämän kappaleen ensimmäiseltä sivulta löytyvä aikajana (Kuva 1) auttaa hahmottamaan direktiivin toimeenpanoprosessia. Merkittävä osa toimeenpanon ensimmäisestä osasta toteutetaan vuoden 2012 aikana. Tämä vaihe sisältää artiklojen 8, 9 ja 10 toimeenpanon. Ensimmäisen osan viimeinen vaihe, seurantaohjelmien kehittäminen (artikla 11), toimeenpannaan direktiivin mukaisesti vuoden 2014 aikana.⁵³ Tämän jälkeen toimeenpanoprosessi jatkuu toimenpideohjelmalla (artikla 13), joka toimeenpannaan vuosien 2015 ja 2016 aikana. Prosessia ylläpidetään päivittämisen ja raportoinnin avulla.

Päivittäminen ja raportointi ovat tärkeä osa meristrategiadirektiivin toimeenpanoa. Direktiivi vaatii, että jäsenvaltiot päivittävät meristrategiansa tasaisin väliajoin.⁵⁴ Tämän koordinoimiseksi jäsenvaltioiden on raportoitava lyhyesti Euroopan komissiolle aina kolmen vuoden välein.⁵⁵ Meristrategioiden eri vaiheiden päivittäminen on suoritettava kuuden vuoden välein.⁵⁶ Tämä tarkoittaa, että seuraavan kerran meristrategiat on päivitettävä vuonna 2018. Koska aikaraja ympäristön hyvän tilan saavuttamiselle on suhteellisen lyhyt (vuoteen 2020 mennessä), on erittäin tärkeää, että meristrategiadirektiivin toimeenpanoprosessi jatkuu tämänkin jälkeen. Meristrategioiden päivittäminen kuuden vuoden välein varmistaa, että strategiat ovat vallitsevien olosuhteiden mukaiset, ottaen huomioon meriympäristön kunnon, lainsäädännön ja, että strategiat ottavat huomioon sen hetkisen sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset. Tämä kuuden

⁵³ Monitoring programs are the last part of preparation of marine strategies (Art.11). Member states must develop and implement these programs based on initial assessment and the programs should respect regional marine-areas. Assessment of the marine waters by these programs must be ongoing and coordinated. When carrying out this act member states must take into account what is said in Annex V about monitoring programs. Condition of the marine environments is assessed in the basis of the list in this Annex. Also Annex III and Article 10 are involved in this assessment. Establishment and implementation of coordinated monitoring programs will start in 2014. In this year, the first phase of implementing the MSFD will be completed.

⁵⁴ MSFD Art 17

⁵⁵ MSFD Art 18

⁵⁶ MSFD Art 17

vuoden aikajänteeseen perustava kierto varmistaa, että jäsenvaltioilla on säännöllisiä mahdollisuuksia meristrategioiden kehittämiseksi.

Meristrategiadirektiivin valmisteluvaiheessa Euroopan komissio vaatii jäsenmailta kolmea eri asiaa suoritettavaksi vuonna 2012.

- 1) Alustava arvio (Artikla 8)
- 2) Ympäristön hyvän tilan määrittely (Artikla 9)
- 3) Ympäristötavoitteiden asettaminen (Artikla 10)

Direktiivin toimeenpanon ensimmäisessä vaiheessa jäsenmaiden on laadittava alustava arvio heidän aluevesiensä tilasta.⁵⁷ Tämä alustava arvio on osa meristrategioiden valmisteluvaihetta. Alustava arvio on analyysi, joka arvioi merialueen tämänhetkisen ekologisen tilan sekä paineet ja vaikutukset, jotka kohdistuvat mereen, mukaan lukien ihmistoiminnan. Alustavan arvion on myös sisällettävä sosioekonominen analyysi merien käytöstä sekä arvio meren tilan rappeutumisen kustannuksista. Alustava arvio määrittelee lähtöpisteen, josta merten tilaa lähdetään tarkastelemaan. Tämän dokumentin perusteella merten käyttöä on mahdollista lähteä kehittämään kestävämpään suuntaan.

Alustavan arvion perusteella jäsenmaiden on määritettävä merivesiä koskevat ympäristön hyvän tilan ominaispiirteet.⁵⁸ Ympäristön hyvä tila kaikilla Euroopan merialueilla on tavoite, johon meristrategiadirektiivillä pyritään. Tämä status pitäisi meristrategioiden avulla saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Euroopan komissio on listannut joukon laadullisia kuvaajia, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon määrittäessään kyseisiä ympäristön hyvän tilan ominaispiirteitä. Nämä kuvaajat on listattu direktiivin liitteessä 1. Ympäristön hyvän tilan ominaispiirteitä merialueilla määrittäessä, on jäsenvaltioiden huomioitava jokainen näistä yhdestätoista kuvaajasta.

Liite I on tärkeä osa ympäristön hyvän tilan määrittelyä. Nämä yksitoista laadullista kuvaajaa helpottavat jäsenvaltioiden työtä tämän hyvän tilan statuksen määrittelyssä. Ne antavat suuntaviivoja koskien erityisesti meren ekologista tilaa sekä meren saastuttamista.

⁵⁷ MSFD Art 8

⁵⁸ MSFD Art 9

Laadulliset kuvaajat, jotka on huomioitava ympäristön hyvää tilaa määritettäessä (Meristrategiadirektiivin liite I, koskee artikloita 3(5), 9(1), 9(3) ja 24)

1. Pidetään yllä biologista monimuotoisuutta.
2. Ihmisen toiminnan välityksellä leviävien tulokaslajien määrät ovat tasoilla, jotka eivät haitallisesti muuta ekosysteemejä.
3. Kaikkien kaupallisesti hyödynnettävien kalojen sekä äyriäisten ja nilviäisten populaatiot ovat turvallisten biologisten rajojen sisällä.
4. Meren ravintoverkkojen kaikki tekijät, siltä osin kuin ne tunnetaan, esiintyvät tavanomaisessa runsaudessaan ja monimuotoisuudessaan.
5. Ihmisen aiheuttama rehevöityminen on minimoitu.
6. Merenpohjan koskemattomuus on sellaisella tasolla, että ekosysteemien rakenne ja toiminnot on turvattu ja että etenkin pohjakekosysteemeihin ei kohdistu haitallisia vaikutuksia.
7. Hydrografisten olosuhteiden pysyvät muutokset eivät vaikuta haitallisesti meren ekosysteemeihin.
8. Epäpuhtauksien pitoisuudet ovat tasoilla, jotka eivät johda pilaantumisvaikutuksiin.
9. Kalojen ja ihmisravintona käytettävien muiden meren antimien epäpuhtausot eivät ylitä yhteisön lainsäädännössä tai muissa asiaa koskevissa normeissa asetettuja tasoja.
10. Roskaantuminen ei ominaisuuksiltaan eikä määrältään aiheuta haittaa rannikko- ja meriympäristölle.
11. Energian mereen johtaminen, myöskään vedenalainen melu, ei ole tasoltaan sellaista, että se vaikuttaisi haitallisesti meriympäristöön

Nämä yksitoista kuvaajaa ovat lähtökohta, joiden avulla meriympäristön hyvää ekologista tilaa voi lähteä määrittelemään. Meristrategioiden kehittämiseksi johdonmukaisiksi ja kokonaisvaltaisiksi yhtä merialuetta kohden, Euroopan komissio on määritellyt näillä laadullisille kuvaajille kriteeri- ja indikaattoriluetteloita⁵⁹. Nämä luettelot täydentävät ja tarkentavat jokaista näistä yhdestätoista kuvaajasta. Nämä kriteerit on

⁵⁹ 2010/477/EU

täydennetty listalla indikaattoreita, jotta kriteereistä saataisiin operationaalisia ja jotta ne tukisivat mahdollista kehitystä.

Ympäristön hyvän tilan määrittämisen jälkeen jäsenvaltioiden on luotava kattavat ympäristötavoitteet⁶⁰. Näiden tavoitteiden on perustuttava alustavaan arvioon ja otettava huomioon yhtenäisyys merialueiden sisällä. Ympäristötavoitteet asettavat tavoitteita tulevaisuuteen ja ohjaavat meristrategiatyötä kohti meriympäristön hyvää tilaa. Tätä vaihetta toimeenpannessa jäsenvaltioiden on otettava huomioon mitä meristrategiadirektiivin liitteen kolme, taulukko kaksi määrää paineista ja vaikutuksista. Tämä liite antaa yksityiskohtaiset ohjeelliset luettelot ominaisuuksista, paineista ja vaikutuksista, joita jäsenvaltioiden on otettava huomioon. Myös liite IV on otettava huomioon toimeenpanon tässä vaiheessa. Tämä liite sisältää ohjeellisen ja yksityiskohtaisen listan ominaisuuksista, jotka on otettava huomioon kun asetetaan ympäristötavoitteita.

Meristrategiadirektiivissä määrätään, että edellä mainittujen vaiheiden (alustava arvio, ympäristön hyvän tilan määrittely sekä ympäristötavoitteiden asettaminen) toimeenpanon on oltava valmista 15. kesäkuuta 2012 mennessä. Näistä toimenpiteistä on raportoitava Euroopan komissiolle kolmen kuukauden sisällä, eli 15. lokakuuta 2012 mennessä.

Euroopan komissio on hyvin tarkka raportoinnista, joka on tehtävä jokaisen vaiheen toimeenpanon jälkeen. Kolme kuukautta on aikaraja, jonka sisällä raportoinnin on tapahduttava.⁶¹ Raportoinnin jälkeen komissio arvioi ovatko toimenpiteet direktiivin vaatimuksen mukaisia. Tähän arviointiin kuuluu myös jokaisen merialueen meristrategioiden sisäisen yhteneväisyyden tarkistelu. Raportointikäytäntö on tarpeen helpottaa toimeenpanon seuraustyötä, jota komissio tekee.

Kaikissa meristrategioiden valmistelun vaiheissa merialueen valtioiden meristrategioiden yhteneväisyys sekä kokonaisvaltaisuus ovat hyvin tärkeitä. Merkkejä ympäristön tilan huononemisesta näkyy yleensä koko merialueella, eikä vain tietyn valtion aluevesillä. Kun ympäristön seurantametodit ovat yhteneväisiä merialueiden sisällä, on myös seurannan tulosten yhteinen arviointi helpompaa.

⁶⁰ MSFD Art 10

⁶¹ MSFD Art 12, 16

Suomessa meristrategiadirektiiviä toimeenpannaan merenhoitosuunnitelman avulla. Suomen kansallisessa lainsäädännössä on vesienhoitolakia tietyin kohdin muutettu direktiivin toimeenpanemiseksi. Laki vesienhoidonjärjestämisestä on muutettu eduskunnan päätöksen mukaisesti laiksi vesienhoidon ja merienhoidon järjestämisestä 25. maaliskuuta 2011.

4. Kuvaus siitä toimintaympäristöstä, johon direktiivi on tuotu

4.1 Lainsäädännöllinen toimintaympäristö

Meriliikennesektorin sääntely perustuu kansainvälisiin sekä alueellisiin sopimuksiin, valtioiden väliseen yhteistyöhön, alueelliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön sekä näiden toimeenpanoon. Koska meriympäristöt kuuluvat sekä kansainvälisen, alueellisen, että kansallisen hallinnan piiriin, toteutetaan meriympäristöjen ja niihin vaikuttavien paineiden hallintaa usealla eri tasolla. Sääntelyn tavoitteena on suojella meriympäristöä ja samalla mahdollistaa meren hyötykäyttö taloudellisiin tarkoituksiin. Ympäristön käytön sääntelyssä on otettava kaikki hallinnolliset tasot huomioon.

Ympäristön käyttöä on säädeltävä, jotta kaikkien osapuolien intressit sitä kohtaan voidaan sovittaa yhteen. Tämä on tehtävä niin, ettei tästä synny ympäristölle liian suuria paineita. Tietyillä tahoilla on oltava ympäristön suhteen päätöksentekovalta ja säädösvalta. Tämä ei tarkoita sitä, että nämä tahot omistaisivat ympäristön. Päätöksentekovallan ja säädösvallan omaava taho ratkaisee ympäristön käytön kiistakysymykset ja sovittaa erilaiset intressit yhteen.

Myös meriliikennesektori tarvitsee meriympäristöä pystyäkseen jatkamaan toimintaansa. Meriliikennesektori kärsii huonokuntoisesta ympäristöstä tiukentuvien rajoitusten ja nousevien kustannusten kautta. Merenkulkusektoria on 2000-luvulla säädelty tiukemmin kuin koskaan aikaisemmin. Sääntelyn syynä ovat ympäristö- ja terveydensuojelulliset syyt. Yleisesti tiukentuneen sääntelyn lisäksi, Itämeri on huonon kunnossa vuoksi nimetty useiden eri perusteluiden johdosta päästöjen erityisalueeksi, joka kiristää sääntelyä ennestään.

Seuraavissa kappaleissa esitellään Suomenlahden meriliikennesektoriin kohdistuvaa sääntelyä. Läpi käydään merkittävimmät meriliikennesektoriin ympäristösääntelyyn

vaikuttavat sopimukset ja lainsäädäntö. Tämä luo kuvaa siitä säädännöllisestä toimintaympäristöstä, joka vallitsee Itämerellä ennen meristrategiadirektiivin säätämistä.

4.1.1 Kansainväliset sopimukset

Merenkulku on kansainvälinen elinkeino ja näin ollen sitä on myös säädeltävä kansainväliseltä taholta. Reilun toimintaympäristön aikaansaamiseksi tälle elinkeinolle, on kaikkia toimijoita koskettava lähtökohdiltaan samankaltainen sääntely.

YK:n merioikeusyleissopimus (UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) on maailmanlaajuinen puitesopimus. Tässä sopimuksessa määriteltyjen periaatteiden tulee toteutua muissa merensuojeluun, -hallintaan ja -käyttöön liittyvissä sopimuksissa ja lainsäädännöissä. Merioikeusyleissopimusta kutsutaan usein "meren perustuslaiksi". Yleissopimus säätelee miltei kaikkea mereen liittyvää kalastuksesta öljynpölyämiseen, ympäristökysymyksistä liikenteeseen ja valtioiden merirajoihin. Tämän sopimuksen on ratifioinut 162 valtiota ja 16 valtiota odottaa ratifiointia.⁶²

Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO, International Maritime Organization), on YK:n alainen organisaatio. Se keskittyy kansainvälisen sääntelyn luomiseen meriliikennesektorille ja sen tavoitteena on edistää merenkulun aiheuttamien haittojen minimointia. IMO voidaan nähdä meriliikennesektorin piirissä korkeimman auktoriteetin omaavana organisaationa.

MARPOL- yleissopimus (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) on merkittävin meriliikennesektorin ympäristövaikutuksia koskeva sopimus meriliikenteen päästöjen osalta. Sopimus säätelee meriliikennesektorin päästöjä. Sopimusta on toimeenpantu niin EU-tason lainsäädännöllä, kuin suoraan Suomen kansallisella lainsäädännölläkin. MARPOL- sopimuksessa on kuusi liitettä, joista jokainen käsittelee eri päästöjä, joita alusliikenne aiheuttaa. Nämä liitteet koskevat kaikkia yleissopimuksen sopimusvaltioiden aluksia, ellei toisin ole säädetty.⁶³ Useissa näistä liitteistä on myös huomioitu Itämeren herkkä tila ja se on, suojelun tehostamiseksi, määritelty erityisalueeksi.

⁶² <http://www.globalis.fi/Kv-sopimukset/Yhdistyneiden-Kansakuntien-merioikeusyleissopimus> Viitattu 26.11.2012

⁶³ Alusjätetoimikunta, Liikenne- ja viestintäministeriö 2008, 9

MARPOL- yleissopimuksen liite I koskee aluksista aiheutuvia öljypäästöjä. Tämä liite sisältää vaatimuksia liittyen aluksien rakenteeseen ja öljyn kuljettamiseen. Vuonna 1992 tehty lisäys tähän liitteeseen teki kaksoispohjan pakolliseksi kaikille uusille öljytankkereille ja toi aikataulun kaksoispohjan rakentamiseen myös vanhoille tankkereille. Itämeri on nimetty tämän liitteen myötä erityisalueeksi. Tällä erityisalueella esimerkiksi öljypäästöt veteen ovat täysin kiellettyjä.

Liite II koskee muita haitallisia kemikaaleja ja pitää sisällään luettelon 250 kemikaalista ja niiden kuljettamisesta. Tämä liite sisältää yksityiskohtaisia määräyksiä näiden aineiden kuljettamisesta irtolastina ja saastumisen kontrolloimisesta.

Liite III pitää sisällään määräyksiä koskien pakattuja vaarallisia aineita ja niistä johtuvan saastuttamisen ehkäisyä. Liitteen antamat määräykset koskevat merellä kuljetettavien vaarallisten aineiden pakkaamista, merkitsemistä, asiakirjoja, kuormausta, määrällisiä rajoituksia, poikkeuksia sekä ilmoituksia. Vaarallisiksi aineiksi luokitellaan ne aineet, mitkä on listattu merta saastuttaviksi aineiksi Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code) – listalla⁶⁴ tai jotka vastaavat määrittelyä tämän liitteen mukana esitellyssä taulukossa.

Liite IV koskee alusten käymäläjätevesiä ja niistä johtuvan saastumisen ehkäisyä. Käymäläjätevesien mereen päästäminen on kielletty, ellei aluksella ole niiden puhdistamiseen sopivaa järjestelmää tai alus pystyy hienontamaan ja desinfioimaan mereen päästettävän jäteveden. Näissäkin tapauksissa puhdistettu jätevesi voidaan päästää mereen vain yli kolmen meripeninkulman päässä lähimmästä maasta tai puhdistamaton jätevesi yli kahdentoista meripeninkulman päässä maasta. Heinäkuussa 2011 IMO hyväksyi viimeisimmät muutokset tähän liitteeseen, jotka tulivat voimaan 1.1.2013 ja koskevat myös Itämeren. Näiden muutosten mukaan Itämerestä tulee liitteen IV mukainen erityisalue, jolla matkustajalaivoilla on muita merialueita tiukemmat päästö- määräykset koskien käymäläjätevesiä ja niiden päästö-määriä.⁶⁵ Nämä määräykset

⁶⁴ Maritime Dangerous Goods Code (IMDG Code) – lista
http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=158 Viitattu 29.1.2013

⁶⁵ [http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(marpol\).aspx](http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx) Viitattu 29.1.2013

koskevat uusia matkustajalaivoja 1.1.2016 alkaen ja olemassa olevia matkustajalaivoja 1.1.2018⁶⁶.

Liite V koskee erilaisia kiinteitä jätteitä ja sitä kuinka niitä pitäisi käsitellä ja hävittää eri etäisyyksillä lähimmästä rannikosta. Liitteen tärkein vaatimus koskee muovia ja ehdotonta kieltoa tämän materiaalin meriympäristöön päästämisestä. Myös tämän liitteen osalta uusiin muutos on tullut voimaan 1.1.2013. Tämä muutos koskee kiinteitä irtolasteja koskevia aluksia ja näiden ympäristölle haitalliseksi luokittelua.⁶⁷

Liite VI käsittelee aluksista ilmaan aiheutuvia päästöjä. Se asettaa rajoituksia alusten päästöjen rikin ja typen oksideille sekä kieltää otsonia heikentävien aineiden käytön. Itämeri on tämän liitteen mukainen erityisalue, jolla ilmapäästöillä on tarkemmat rajoitukset.⁶⁸ Tämä liite uudistettiin vuonna 2008 jolloin hyväksyttiin myös uudet rajat rikkidioksidipäästöillä. Nämä päästörajat ovat erityisen tiukat SECA (Sulphur Emission Control Area) -nimetyillä erityisalueilla. Myös Itämeri kuuluu SECA- alueeseen.⁶⁹ Nämä muutokset tullaan Euroopan Unionin alueella panemaan voimaan valmisteilla olevan rikkidirektiivin myötä. Uusitun liitteen myötä myös typenoksidien päästörajoitukset tiukentuvat vaiheittain. Tiukimmat päästörajoitukset tulevat voimaan typpipäästöjen valvonta-alueilla (NECA) vuonna 2016 ja koskevat uusia aluksia. Itämeren valtiot valmistelevat ehdotusta Itämeren julistamiseksi NECA – alueeksi. Tästä asiasta on tehty jo poliittisesti hyväksyvä päätös.⁷⁰

Itämeri on myös julistettu IMO:n toimesta (Venäjän aluevesiä lukuun ottamatta) myös erityisen herkäksi merialueeksi (PSSA, Particular Sensitive Sea Area). Erityisen herkkä merialue tarvitsee suojelua haavoittuvan luontonsa vuoksi. Tämän kansainvälisen suojelustatuksen avulla rannikkovaltioiden on helpompaa tuoda esille herkän

⁶⁶ Routa. IMO:n ajankohtaiset s 10

⁶⁷ http://www.trafi.fi/tietoa/ajankohtaista/1965/irtolastien_kuljetuksiin_eri_kaytantoja_suomen_ja_muiden_maiden_vesilla_vuodenvaihteen_jalkeen 29.1.2013

⁶⁸ [http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(marpol\).aspx](http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx) Viitattu 29.1.2013

⁶⁹ <http://www.shipowners.fi/fi/ymparisto/ilmansuojelu+ja+ilmastonmuutos/merenkulun+rikkipaastot/> Viitattu 29.1.2013

⁷⁰ <http://www.shipowners.fi/fi/ymparisto/ilmansuojelu+ja+ilmastonmuutos/merenkulun+typpipaastot/> Viitattu 29.1.2013

merialueen erityistarpeita. PSSA- statuksen voivat saada merialueet, jotka ovat erityisen alttiita meriliikenteen aiheuttamille riskeille ja haitoille.⁷¹

Näiden lisäksi merkittävistä, Itämeren merialueeseen vaikuttavista kansainvälisistä sopimuksista voidaan mainita YK:n biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (Biodiversiteettisopimus, 1992), jota toteutetaan Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategialla sekä toimintaohjelmalla (2006–2016).⁷² Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus vaikuttaa myös Itämereen ja se on solmittu Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välille (1974). Tämän sopimuksen tarkoituksena on estää ympäristölle haitallinen toiminta, kuten esimerkiksi veden pilaantuminen⁷³.

Itämeren suojeluun ja hallintaan sitoutunut organisaatio on myös Itämeren maiden neuvosto (CBSS, Council of the Baltic Sea States), joka on laatinut Itämeren alueen kestävän kehityksen ohjelman, Baltic 21:sen (1998). Tämä ohjelma tähtää Itämeren kestävän kehityksen edistämiseen. Tämän lisäksi Suomi on sopinut Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kanssa yhteistyöstä öljyn tai muiden haitallisten aineiden aiheuttaman meren pilaantumisen torjunnassa (Pohjoismainen torjuntayhteistyösopimus, 1998).

Lontoon dumpaussopimus (1974) taas on yleissopimus jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä.⁷⁴

4.1.2 Euroopan unionin sääntely

Euroopan unionin sen meriympäristöön kohdistama lainsäädäntö eroaa kansainvälisen tason sopimuksista, kuten YK-lähtöisistä sopimuksista. EU-oikeus ei muodosta pelkästään viitekehystä lainsäädännölle, vaan tarjoaa myös mahdollisuuden täytäntöönpanon valvomiseen ja mahdollisten pakkokeinojen käyttämiselle.⁷⁵ EU:lla on keinovalikoimassaan eritasoisia ja eri tavoin jäsenmaiden toimintaa ohjaavia sääntelykeinoja. Direktiivi on jäsenvaltioille osoitettu lainsäädäntövelvoite. Se velvoittaa saavutet-

⁷¹ <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=191318> Viitattu 29.1.2013

⁷² <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=28028> Viitattu 29.1.2013

⁷³ <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760075> Viitattu 29.1.2013

⁷⁴ <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1979/19790033> Viitattu 29.1.2013

⁷⁵ Basse1997, 363–364

tavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot⁷⁶.

EU-sääntelyn tavoitteena on taata ihmisten ja tavaroiden vapaa liikkuvuus EU-alueella. Tämä koskee myös liikkumista merellä. EU-sääntely on syntynyt jäsenvaltioiden reaktioista muuttuvaa meriliikenteen kansainvälistä toimintaympäristöä kohtaan. Mielenkiintoa meriliikenteen sääntelyä kohtaan ovat nostaneet muun muassa tapahtuneet merionnettomuudet ja näistä aiheutuneet vahingot, kuten öljyn leviäminen luontoon.⁷⁷

Suomen Liikenteen Turvallisuusviraston Trafín sivuilla meriliikenteeseen vaikuttavat direktiivit on jaettu seuraavan teemoittelun mukaisesti: alusturvallisuus, alusturvallisuuden valvonta, laivaväki ja turvallisuusjohtaminen, satamat, aluksen rekisteröinti, turvatoimet, kalastus, ympäristö ja alusliikenne. Euroopan unionin sääntely on siis läsnä meriliikenteessä monesta näkökulmasta katsottuna.⁷⁸ Meriliikenteeseen kohdistuvia direktiivejä on useita ja ne kohdistuvat meriliikenteen eri osa-alueisiin. Nämä direktiivit eivät muodosta kattavaa kokonaiskuvaa meriliikenteen hallinnasta, vaan kohdistuvat lähinnä tiettyjen osa-alueiden yksityiskohtiin.

Meriliikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta varten on perustettu Euroopan unionin meriturvallisuusvirasto (EMSA, European Maritime Safety Agency). EMSA:n tehtäviin kuuluu ”varmistaa meriturvallisuuden ja merenkulun turvatoimien sekä alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisyn ja torjunnan korkean, yhdenmukaisen ja tehokkaan tason Euroopan Unionissa”. EMSA:n tavoitteena on antaa teknistä ja tieteellistä tukea meriliikennesektorista niin Euroopan unionille, kuin myös sen jäsenvaltioillekin. Päämääränä on EU:n meriliikenne lainsäädännön mahdollisimman tehokas toteuttaminen ja toteuttamisen seuraaminen.⁷⁹

EMSA:n lisäksi meriliikennesektoriin Euroopan Unionin tasolla vaikutetaan eri pääosastojen kautta. DG MARE (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries) on vastuussa Euroopan komission yhteisen kalastuspolitiikan (Common Fishery

⁷⁶ http://www.ek.fi/ek/fi/eu/lisaa_tietoa_eu/saantelykeinot.php Viitattu 8.10.2012

⁷⁷ <http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset/eu-saadokset> Viitattu 8.10.2012

⁷⁸ <http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset/eu-saadokset> Viitattu 8.10.2012

⁷⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/l24245_fi.htm Viitattu 8.10.2012

Policy) sekä yhdenmetyt meripolitiikan (Integrated Maritime Policy) toimeenpanosta⁸⁰. Tämän pääosaston lisäksi meriliikennesektorin oma pääosasto on DG MOVE (Directorate-General for Mobility and Transport), jonka vastuualueena on Euroopan Unionin sisäinen liikennesektorin kehittäminen ja alueellisen lainsäädännön toimeenpano⁸¹. Näiden lisäksi Euroopan Unionin ympäristöasioiden pääosasto (Directorate-General for Environment) valvoo ympäristölainsäädännön toteuttamista. Euroopan unionin pääosastot ovat avainasemassa toimeenpantaessa uusia direktiivejä ja seurattaessa direktiivien toimeenpanon toteutumista.

4.1.3 Suomen kansallinen lainsäädäntö

Kansallinen lainsäädäntö määrittää jokaisen rannikkovaltion rannikkovesien ja aluevesien käyttöä. Myös Suomen kansallinen lainsäädäntö puuttuu vahvasti meriliikenteeseen ja sen eri osa-alueisiin. Suomen valtio puuttuu lainsäädännöllään seuraaviin meriliikenteen osa-alueisiin: merenkulku ja vesiliikenne, luotsaus, vaarallisten aineiden kuljetus, meripelastus, veneily, alus, aluksenmittaus, aluksen rekisteröinti, alusturvallisuuden valvonta ja turvatoimet, miehitys ja laivaväen pätevyys, ympäristö sekä maksut ja alusten tarkastuksiin liittyvät palkkiot.⁸²

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomen valtio voi antaa omille aluevesilleen kansallisia määräyksiä. Kansalliset määräykset koskevat pääosin kotimaanliikenteessä liikennöivien alusten teknisiä turvallisuusvaatimuksia. Myös kansallisia määräyksiä on useita, mutta ne koskevat lähinnä tiettyjä yksityiskohtia meriliikennesektorilla⁸³.

Meriliikennesektoriin kohdistuva kansallinen ympäristölainsäädäntö tiivistyy merenkulun ympäristölakiin (1672/2009) ja valtioneuvoston asetukseen merenkulun ympäristönsuojelusta (76/2010). Näissä säädetään alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen vähentämisestä ja ehkäisemisestä. Tämän meriliikennesektoriin kohdistuvan lain lisäksi on olemassa merensuojelulaki (1415/1994), joka sisältää määräyksiä koskien meren suojelua. Tämä laki pitää sisällään mm. me-

⁸⁰ http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_en.htm Viitattu 29.1.2013

⁸¹ http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm Viitattu 29.1.2013

⁸² http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset/kansalliset_maaaraykset Viitattu 8.10.2012

⁸³ <http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset> Viitattu 8.10.2012

ren pilaamiskiellon sekä ympäristön kannalta parhaan mahdollisen tekniikan käyttämisen.

Meristrategiadirektiivin toimeenpanoon liittyen on Suomen lainsäädännössä toimeenpantu laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (272/2011) vuonna 2011. Tämä laki on uusi versio aiemmasta vesienhoidon järjestämiseksi annetusta laista. Tässä laissa säädetään luvussa 4a merenhoidon järjestämisestä Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä. Tämän lain mukaisesti laaditaan merenhoitosuunnitelmaa, joka toteuttaa kansallisella tasolla meristrategiadirektiivin toimeenpanoa.

Näiden lakien lisäksi kuuluu Suomen kansalliseen sääntelyyn eri strategioita ja toimenpideohjelmia, joilla vaikutetaan myös meriliikennesektorin toimintaan. Näistä mainittakoon kansallinen vieraslajistrategia sekä Liikenne- ja viestintäministeriössä kehitteillä oleva meriliikennestrategia.

4.1.4 Soft law -sääntely ja kolmannen sektorin toimijat

Suomi on Itämeren merellisen ympäristönsuojelusopimuksen (Helsingin sopimus, Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea 1974) osapuoli, joka velvoittaa sopimuksen osapuolia vähentämään mereen kulkeutuvaa päästö- sekä ravinnekuormitusta sekä suojelemaan Itämerta⁸⁴. Sopimus uusittiin aiempaa sitovammalla sopimuksella vuonna 2000.⁸⁵ Tämän lisäksi HELCOM on laatinut Itämeren toimintasuunnitelman (BSAP, Baltic Sea Action Plan, 2007), joka luo suosituksia Itämeren alueelle. Tämän suunnitelman tavoitteena on Itämeren hyvän ekologisen tilan palauttaminen vuoteen 2021 mennessä. Yksi ohjelman osioista keskittyy meriliikenteeseen (Maritime Activities segment of the Baltic Sea Action Plan). Myös tämä suunnitelma on hyväksytetty Itämeren valuma-alueen valtioilla. HELCOM:in tuottamia suosituksia voidaan pitää soft law -sääntelynä. Jäsenvaltioiden oletetaan toimeenpanevan näitä suosituksia ja ottavan ne osaksi kansallisia lainsäädäntöjä, mutta tähän ei ole kuitenkaan lainsäädännöllistä velvoitetta. Suositukset kuitenkin

⁸⁴ <http://www.itameriportaali.fi/fi/suojelu/kansainvalinen/> Viitattu 9.10.2012

⁸⁵ <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=109518> Viitattu 9.10.2012

tukevat Helsingin sopimuksen toteutumista, joka taas on sen jäsenvaltioita laillisesti velvoittava sopimus.⁸⁶

Suomi on myös osapuoli Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusopimuksessa (OSPAR).

NGO:t (non-governmental organisation) ovat voittoa tavoittelemattomia kansalaisorganisaatioita, jotka keskittyvät usein tietyn aihealueen ympärille⁸⁷. Nämä ovat viime vuosikymmenien aikana nostaneet merkittävästi profiiliaan ja niiden vaikutus valtioiden päättäjiin on kasvamassa. Yksi NGO:iden voimakeinoista vaikuttamisessa on asiantuntijuus. Nämä organisaatiot ovat perehtyneet tiettyyn problematiikkaan, tietyllä alueella, ja edustavat asiantuntemusta tämän asian suhteen. Edustuksellisessa demokratiassa NGO:iden vaikutus hallitukseen on ehkä vaikuttavin. NGO:t osallistuvat nykyään suurimpiin kansainvälisiin ympäristökokouksiin ja pyrkivät myös siellä vaikuttamaan päätöksentekoon. Itämeren hyvinvointiin keskittyneitä NGO:ita Suomessa ovat mm. Baltic Sea Action Group sekä John Nurmisen säätiö.

4.2 Meriliikennesektorin toiminta ja sen aiheuttamat paineet Suomenlahdella

4.2.1 Kuvaus meriliikennesektorista

Suomenlahti on Itämeren itäisin osa ja se rajoittuu Suomen, Viron ja Venäjän rannikoihin. Suomenlahden pituus on 400 km ja leveys vaihtelee välillä 48 – 135 km. Suomenlahden kokonaispinta-ala on 29 570 km ja sen osuus Itämeren vesitilavuudesta on 5 prosenttia.⁸⁸ Suomenlahden pienestä koosta huolimatta, sen taloudellinen merkitys lahden rannikkovaltioille on suuri. Suomen valtion alueella Suomenlahden rannikko kuuluu Etelä-Suomen läänille. Tämän läänin alueella asuu yli 40 % maan väestöstä ja noin 46 % maan työpaikoista ja 40 % yritysten toimitiloista sijaitsee tällä alueella. Suomenlahti sijaitsee siis Suomen suurimman asumis- sekä liiketoimintakeskit-

⁸⁶ Pyhälä, Brusendorff, Paulomäki, Ehlers & Kohonen 2007, 48

⁸⁷ <http://www.ngo.org/ngoinfo/define.html>, Viitattu 13.5.2013

⁸⁸ http://www.itameriportaali.fi/fi/tietoa/itameren_tila/vuosiraportit/1998/fi_FI/suomenlahden_tila_vuonna_1998/ Viitattu 9.10.2012

tymän reunamilla. Tällä alueella asuu noin 2,2 miljoonaa ihmistä, joista suurin osa on keskittynyt pääkaupunkiseudun läheisyyteen.

Laivakuljetukset ovat Suomen ulkomaankaupan tärkein kuljetusmuoto. Suomen viennistä noin 90 prosenttia ja tuonnista noin 70 prosenttia hoidetaan meriteitse. Tämän kuljetusmuodon tärkeyden vuoksi Suomen meriliikenteen kehittäminen ja kilpailukyvyn takaaminen nähdään erityisen tärkeänä.⁸⁹ Tavarakuljetusten lisäksi laivaliikenteen suosion kasvu näkyy myös matkustajaliikenteessä. Vuonna 2010 laivaliikennettä hyödynsi 21 miljoonaa matkustajaa, josta noin 17 miljoonaa oli ulkomaan liikennettä ja 4 miljoonaa kotimaan sisäistä rannikkoliikennettä.⁹⁰ Tämä tarkoittaa sitä, että yli puolet Suomen kansainvälisestä matkustajaliikenteestä käyttää hyväkseen laivaliikennettä.⁹¹ Itämeri yhdistää Suomen Keski-Eurooppaan ja meriliikennesektori on avainasemassa, kun tätä yhteyttä hyödynnetään. Myös siis Suomenlahti on taloudellisesti hyvin merkittävä väylä sen rannikkovaltioille.

Suomen rannikoilla sijaitsee noin 50 satamaa. Näistä suurimpia ovat Kilpilahti, Helsinki, Kotka ja Naantali.⁹² Yksistään Suomenlahdella sijaitsevien satamien kautta vuonna 2007 liikkui 61,2 miljoonaa tonnia rahtia⁹³. Näistä satamista kolme sijaitsee Suomenlahden rannikolla (Kilpilahti (kuvassa Sköldvik), Helsinki ja Kotka). Merkittävä osa Suomen kautta kuljetettavasta rahdista liikkuu siis myös Suomenlahden kautta. Kilpilahti on lisäksi Suomen suurin öljysatama.

Itämeri on yksi maailman vilkkaimmin liikennöidyistä merialueista. Merellä liikennöi joka hetki noin 2000 alusta.⁹⁴ Itämeren pienestä koosta huolimatta, sen osuus koko maailman merikuljetuksista on jopa 15 prosenttia⁹⁵. Itämeri on myös Suomelle tärkeä yhteyskanava muuhun maailmaan, sillä sen kautta kulkee merkittävä osa Suomen rahdista sekä matkustajavirroista⁹⁶. Suomen rannikolla alustiheys on suurin Suomenlahdella, missä liikkuu yhteensä noin 100 000 alusta vuodessa. Valtaosa pitkästäliikenteestä Suomenlahdella koostuu tavarakuljetuksista, kuten Venäjälle liikennöivistä

⁸⁹ <http://www.lvm.fi/web/fi/merenkulku> Viitattu 9.10.2012

⁹⁰ Liikennevirasto 2011a ja 2011b

⁹¹ Tilastokeskus 2011a

⁹² Hyytiäinen, Kulmala & Salojärvi 2011, 17

⁹³ Kuronen, Helminen, Lehikoinen & Tapaninen 2008, 15

⁹⁴ Helle & Kuikka 2010, 190

⁹⁵ HELCOM Overview 2007, 8

⁹⁶ Leppänen, Rantajärvi, Bruun & Salojärvi (toim.) 2012

öljytankkereista. Poikittaisliikenne taas koostuu pitkälti Helsinki – Tallinna välisellä reitillä liikennöivistä matkustaja-aluksista.⁹⁷

Itämeren suurin öljysatama Koivisto (Primorsk) sijaitsee Venäjällä, Suomenlahden pohjukassa. Tämän satama on yhteyksissä Länsi-Siperian sekä Luoteis-Venäjän öljykenttiin ja on myös pääte piste Baltic Pipeline System (BPS)- öljyputkelle. Venäjä kuljettaa nykyään jo neljänneksen öljyntuotannostaan Suomenlahden kautta. Suomenlahden öljykuljetusten arvioidaan kasvavan ennestään ja 250 miljoonan tonnin raja ylitetään todennäköisesti jo ennen vuotta 2015. Tämä arvio pohjaa osiltaan Venäjän aloittamaan BPS-2-hankkeeseen, jonka tarkoituksena on tuoda öljyä Länsi-Venäjältä Ust-Lugan satamaan Suomenlahden etelärannalle.⁹⁸ Venäjän öljyntuotanto ja siihen liittyvä öljynkuljetus Suomenlahdella, eivät varsinaisesti ole yhteyksissä Suomen meriliikennesektoriin ja sen tutkimiseen. Suomi voi luoda sääntelyä vain omien aluevesiensä ja talousalueensa sisäpuolella. Suomen omien vesialueiden lisäksi, on Suomessa kuitenkin huomioitava myös lisääntyvät merikuljetukset Suomen aluevesien välittömässä läheisyydessä. Ne lisäävät paineita merelliseen ympäristöön ja massiivinen öljynkuljetus Suomen aluevesien ohitse lisää merkittävästi riskiä myös Suomen rannikkoalueiden saastumiselle öljyonnettomuuden sattuessa. Suomen on meriturvallisuusstrategioita luodessaan otettava, Suomenlahden kapean väylän johdosta, huomioon myös kansainvälisellä merialueella liikennöivät alukset ja niiden kuljettamat tuotteet. Öljyonnettomuuden sattuessa, sen vaikutukset näkyvät todennäköisesti myös Suomen rannikolla.

4.2.2 Meriliikennesektorin tuomat paineet

Meriliikenne elinkeinosektorina ei itsessään ole herkkä ympäristön tilan suhteen: laivat pystyvät liikennöimään ja meriliikennesektorin toiminta jatkuu, vaikka ympäristön tila olisikin huono. Meriliikenne on kuitenkin yksi merkittäviä paineita tuovista sektoreista Itämerelle ja Suomenlahdelle. On myös huomioitava, että ympäristön tila voi vaikuttaa meriliikennesektoriin myös muilla tavoin; liikenne voi joutua esimerkiksi voimakkaan säännöstelyn kohteeksi, mikäli sen katsotaan olevan hyvin vahingollista meriympäristön kannalta.

⁹⁷ Tervala, Nyman, Jokinen & Laine 2009, 5

⁹⁸ Helle & Kuikka 2010, 191

Kuljetus ja liikenne tuottavat monenlaisia paineita meriympäristölle. Osa paineista aiheutuu alusten päästämistä päästöistä niin veteen, kuin ilmaankin. Alusten jätevesipäästöt ovat suoraan meriveden tilaan vaikuttavia päästöjä. Ne tuovat ravinteita Itämereen, ja näin ollen myös aiheuttavat rehevöitymistä. Laivojen typpipäästöt ovat 356 tonnia vuodessa ja fosforipäästöt 119 tonnia vuodessa.⁹⁹ Näistä kokonaispäästöistä matkustajaliikenne aiheuttaa jopa 25 %, vaikka vain joka 20. Itämerellä liikennöimä alus on matkustajalaiva. Tämä kuormitus on vähäistä esimerkiksi maatalouteen verrattuna, mutta suoraan laivoilta veteen kulkeutuvat päästöt ovat meressä suoraan levien käytettävissä, ja edistävät omalta osaltaan rehevöitymistä erityisesti kesäaikana.¹⁰⁰ Myös alusten ilmaan päästämät päästöt luovat paineita Itämerelle. Ilmaan joutuvista päästöistä merkittävämmiksi nousevat typen- ja rikinoksidipäästöt sekä kasvihuonepäästöt. Typenoksidit rehevöittävät Itämerta ja rikinoksidit happamoittavat sitä. Suomen koko liikenteensektorin typenoksidipäästöistä jopa 45–50% on peräisin merenkulusta.¹⁰¹

Ilma- ja vesipäästöjen lisäksi vieraslajit aiheuttavat paineita Itämeren ekosysteemille. Vieraslajeja siirtyy Itämerelle muun muassa alusten painolastivesien mukana. Alukset ottavat painolastiveden lähtösatamastaan säilyttääkseen vakauden merimatalla ilman varsinaista lastia. Ennen lastin lastaamista alukseen, painolastivedet päästetään pois määränpäässä olevassa satamassa. Tämä mahdollistaa sen, että painolastivesien mukana voi siirtyä tulokaslajeja niiltä merialueilta, joilta vedet on otettu sinne, missä painolastivesi puretaan. IMO:n arvion mukaan painolastivedet muodostavat yhden merkittävimmistä uhkista merivesien biodiversiteetille. Itämeressä on tällä hetkellä 120 vieraslajia, joista 25 esiintyy myös Suomen aluevesillä. Vieraslajit saattavat syrjäyttää Itämerelle alkuperäiset lajit ja näin muuttaa ekosysteemin toimintaa ja rakennetta¹⁰². Erityisesti Itämerellä tämä on vakava uhka, sillä Itämeren eliöstö on jo ennudestaan hyvin suppea lajeiltaan. Itämeren satamissa käy laivoja yli 50 maasta, joista suurin osa tulee Pohjanmereltä ja Mustaltamereltä. Lisäksi runsasta liikennettä

⁹⁹ <http://www.trafi.fi/merenkulku/meriymparisto> Viitattu 5.1.2013

¹⁰⁰ <http://www.ess.fi/?article=274809> Viitattu 5.1.2013

¹⁰¹ Aaltonen & Mäkinen 2012, 262

¹⁰² Lappalainen, Paavilainen & Sydänoja 2012, 257–258

Itämeren satamiin tulee Luoteis-Afrikasta, Pohjois-Amerikan itärannikolta, Aasiasta ja Välimereltä.¹⁰³

Edellisten lisäksi meriliikennesektori aiheuttaa paineita Suomenlahdelle uusien väylien ja satama-altaiden rakennustöiden ja ylläpidon osalta. Merellisiä rakennustöitä tehdään muun muassa ruoppauksen avulla. Koska Suomella on paljon matalia rannikko-vesiä, suoritetaan ruoppausta koko rannikkoalueen pituudelta. Ruoppaustoiminta aiheuttaa fyysistä vahinkoa merenpohjalle. Myös ruoppauksesta aiheutuvat läjitystyöt muuttavat merenpohjaa. Suurimmat ruoppaus- ja läjitystöiden aiheuttamat riskit liittyvät pohjasedimenteissä sijaitsevien mahdollisten haitallisten aineiden leviämiseen meriympäristöön.

Ruoppauksesta aiheutuvien pohja-aineksen massa vaihtelee Suomen rannikkoalueilla tehtävissä ruoppauksissa suuresti. Esimerkiksi saaristoalueilla tehdään jatkuvasti pienempiä ruoppauksia, joista aiheutuvat massat eivät ole merkittävän kokoisia. Näidenkin ruoppauksen yhteenlasketusta massasta voi kuitenkin muodostua merkittävän kokoinen. Suomen rannikkoalueella tehdään ajoittain myös suurempia yksittäisiä ruoppauksia, esimerkiksi Vuosaaren sataman ruoppauksesta aiheutuvan pohja-aineksen arvioidaan olevan noin viisi miljoonaa tonnia. Tämäkin massa koostuu kuitenkin useiden vuosian ruoppaustyöstä.¹⁰⁴ Ruoppaus- ja läjitystoiminnasta aiheutuvien massojen kokoa merkittävämpänä tekijänä ympäristöpaineiden aiheuttamisessa on massojen laatu.¹⁰⁵ Satama-alueiden pohja-aineksen haittapitoisuudet voivat olla hyvinkin suuria. Ruoppauksen vaikutuksesta mahdolliset haitta-aineet vapautuvat sedimenteistä ja leviävät veteen. Tämän lisäksi myös läjityspaikan sijainti vaikuttaa merkittävästi toiminnan ympäristövaikutuksiin.¹⁰⁶

Meriliikenne aiheuttaa myös meren pohjan kulumista. Laivaliikenteellä on merkittäviä eroosiovaikutuksia. Vilkkaasti liikennöidyllä ja kapealla Suomenlahdelle laivaliikenteen merkitys pohjan meriluonnolle on suuri. Aluksen liikkuesssa meriväylillä, se syrjäyttää oman vedenalaisen osionsa suuruisen vesimassan ja synnyttää näin aalto-

¹⁰³ Räike, Pitkänen, Ekholm, Lehtoranta, Heikkinen, Perttula, Suomela, Puro-Tahvanainen & Törrönen 2012, 334

¹⁰⁴ http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/ymparisto_turvallisuus/vaylanpito_ymparisto/itameri
Viitattu 9.10.2012

¹⁰⁵ Holm, Helminen & Laine 2012, 255

¹⁰⁶ Numminen 2012, 254

vaikutuksen. Herkemmillä alueilla jo pienveneliikenne voi aiheuttaa eroosiovaikutusta. Suomen rannikkoalueella eroosio-ongelmat ovat merkittävimpiä saaristoisilla alueilla, joissa väylät sijaitsevat lähellä rantaviivaa ja jossa meriliikenne on tiheää. Rantojen eroosiosta ja kulumisesta seuraa monenlaisia vaikutuksia. Tutkimuksissa on havaittu, että laivaväylien läheisillä rannoilla kasvillisuusvyöhykkeiden lajiluku ja kasvien biomassa vähenevät. Kaloille rantojen kuluminen merkitsee rantojen elinympäristön köyhtymistä. Suojapaikat ja kutupaikat vähenevät, ja kalojen ravintoeläimet vähenevät. Kulumisella on vaikutuksia myös eliöstön yksilömääriin.¹⁰⁷

Muihin fyysisiin häiriöihin, joita meriliikenne aiheuttaa, kuuluu vedenalainen melu. Ääni veden alla on veden painetta ja hiukkasten liikettä. Ääntä voi synnyttää esimerkiksi tuuli, maanjäristykset, eläimet tai kuten tässä tapauksessa ihmisen toiminta. Lähes kaikki eläimet aistivat painetta, tämän lisäksi kalat ovat vielä erityisen herkkiä hiukkasten liikkeelle vedessä. Useimmille eläimille vedenalaiset äänet ovat tärkeitä aistimisen välineitä, ne saalistavat, kommunikoivat ja suunnistavat niiden avulla. Meriliikenteen aiheuttaman vedenalaisen melun vaikutus meren eläimistöön on riippuvainen monesta asiasta: eläimen lajista, sijainnista, äänen tasosta ja sen kestosta. Eri eläinlajit ovat erityisen herkkiä eri äänen korkeuksille. Meriliikenteen aiheuttaman melun vaikutus voi olla siis hyvin pieni tai vastaavasti hyvin suuri. Itämeren kohdalla tietoa sen vedenalaisesta äänimaailmasta on hyvin vähän ja tästä johtuen myös siihen vaikuttaminen on olematonta.¹⁰⁸

Meriliikenteestä johtuvat haitalliset aineet ja niiden aiheuttama pilaantuminen voivat aiheuttaa merkittäviä paineita Itämeren herkälle ekosysteemille. Haitallisia aineita voi joutua mereen meriliikenteen toiminnallisten päästöjen seurauksena tai vahingon kautta. Toiminnallisia öljypäästöjä tapahtuu erityisesti aluksilla. Nämä öljypäästöt ovat usein pieniä ja ne kulkeutuvat meriympäristöön avomerellä ja laivaväylillä. Suuremmat haitallisten aineiden, kuten öljyn, päästöt mereen Suomen merialueella ovat johtuneet alusonnettomuuksista. Suomenlahden öljykuljetusten kasvaessa entisestään, suurenee myös riski haitallisten aineiden joutumisesta meriympäristöön alusonnettomuuksien yhteydessä. Vuosina 2000–2011 on Suomen alueella sattunut 149 alusten poikkeamatilannetta, joissa on ollut alusöljyonnettomuuden mahdollisuus. Suurimmi-

¹⁰⁷ Lappalainen, Paavilainen & Sydänoja 2012, 257–258

¹⁰⁸ Aaltonen & Mäkinen 2012, 265–270

ta onnettomuuksilta on kuitenkin säästytty, näissä tapauksissa 15:ta on Suomen merialueelle joutunut öljyä, tosin vain pieniä määriä. Viimeisin suurempi öljyvahinkoon johtanut alusonnettomuus on sattunut Suomen merialueella vuonna 1987.¹⁰⁹ Tosin on huomioitava, että myös kansainvälisillä merialueilla sattuvat alusöljyonnettomuudet voivat vaikuttaa Suomen meriympäristöön merkittävästi.

Öljyn vaikutukset meriympäristöön ja rannikkoalueisiin voidaan jakaa välittömiin ja pitkäaikaisiin vaikutuksiin. Välittömät vaikutukset liittyvät eliöstön kuolemiseen niin öljyyn tahrinutuminen kuin myrkyttymisen seurauksena. Pidemmän aikavälin vaikutuksia öljyllä voi olla eliöstöön esimerkiksi negatiivisena vaikutuksena kasvuun, vastustuskykyyn tai lisääntymistehoon. Öljyonnettomuus vaikuttaa merkittävästi eläinyksilöihin, mutta sen vaikutukset myös koko ekosysteemissä voivat olla hyvin vakavia. Öljyonnettomuus voi pahimmillaan johtaa kokonaisten elinympäristöjen tuhoutumiseen. Myös yksittäisten eliölajien tuho tietyllä alueella, voi vaikuttaa merkittävästi ekosysteemin toimintaan. Erityisen vakavaa on jo ennestään harvinaisten tai uhanalaisten lajien altistuminen öljylle.

Öljyonnettomuuden ekologisia ympäristövaikutuksia on vaikea arvioida ennakolta. Onnettomuuden aiheuttama paine ympäristölle on riippuvainen useista tekijöistä: sääolosuhteet, öljytyyppi, vuodenaika, torjunnan tehokkuus yms. Vaikutusten arvioinnin haastavuutta lisää se, että Itämerellä (eikä siis myöskään Suomenlahdella) ole tapahtunut toistaiseksi suuren luokan öljyonnettomuutta.¹¹⁰ Tämänhetkiset arviot mahdollisen öljyonnettomuuden vaikutuksista perustuvat lähinnä asiantuntijoiden mielipiteisiin, kirjallisuuteen ja erilaisiin selvityksiin.

4.2.3 Meriliikenteen turvallisuutta parantavat järjestelmät

Meriliikennettä kontrolloidaan lainsäädännön ja sopimusten lisäksi erilaisilla teknisillä järjestelmillä, joiden avulla voidaan seurata alusten liikennöintiä Itämerellä. Kansainvälinen AIS (Automatic Information System) -järjestelmä on seurantapalvelu, jonka avulla pystytään tunnistamaan merialueella liikennöivien alusten sijainti, suunta sekä tunnistustiedot. Tätä järjestelmää hallinnoivat VTS (Vessel Traffic Service) -

¹⁰⁹ Bruun J-E 2012, 281

¹¹⁰ Helle & Kuikka 2010, 190–195

keskukset, jotka myös tarjoavat aluksille tietoa esimerkiksi muusta meriliikenteestä sekä väylien kunnosta.¹¹¹

Tämän lisäksi Suomenlahden kansainvälisellä merialueella on käytössä alusliikenteen pakollinen ilmoittautumisjärjestelmä GOFREP. Liikennekeskukset Helsingissä, Tallinnassa sekä Pietarissa valvovat alusliikennettä, sekä antavat neuvoja ja tietoa Suomenlahden sääolosuhteista.¹¹²

4.2.4 Meriliikennesektorin tulevaisuudennäkymiä Suomenlahdella

Arviot Itämeren liikenteen kasvusta ovat hurjia, mutta myös realistisia. On selvää, että meriliikenne Itämerellä tulee jatkamaan kasvua tulevaisuudessa. Merkittävää kasvua on luvassa jo lähivuosina. Arvioita meriliikenteen kasvusta on paljon. Erään arvion mukaan tavarankuljetus Itämerellä tulee kaksinkertaistumaan vuoteen 2017 mennessä¹¹³. Kuten edellä mainittiin, erityisesti öljynkuljetusten arvioidaan lisääntyvän Venäjän ottaessa uuden BSP-2-öljyputken käyttöön. Vuonna 2017 Itämerellä arvioidaan kuljetettavan mahdollisesti jopa yli 507 miljoonaa tonnia rahtia. On kuitenkin huomioitava, että vaikka meriliikenteen arvioidaankin kasvavan, se ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita merikuljetusten ympäristöön aiheuttamien paineiden kasvua tulevaisuudessa, sillä kuljetustapojen on mahdollista muuttua ympäristöystävällisemmiksi, ja näin ollen tasoittaa meriliikenteestä aiheutuvia paineita. Suomen osalta meriliikenne ei ennustusten mukaan tule kasvamaan samassa tahdissa koko Itämeren kuljetusten kanssa. Suomen kautta kulkevien öljykuljetusten ennustetaan pysyvän samana, tai jopa laskevan.¹¹⁴ Yleisesti ottaen laivakuljetusten suosion kasvu näkyy koko Itämerellä ja Itämeren laivaliikenne vilkastuu jatkuvasti.¹¹⁵

¹¹¹ Helle & Kuikka 2010, 195

¹¹² http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/ammattiliikenteen_palvelut/meriliikenteen_ohjaus/gofrep
Viitattu 8.10.2012

¹¹³ Lappalainen, Paavilainen & Sydänoja 2012, 258

¹¹⁴ Lehto, Vepsäläinen & Hietala 2006, 31–32

¹¹⁵ Helle & Kuikka 2010, 190

5. Direktiivin tuoma lisäarvo meriliikennesektorin ympäristösäätelylle

Meristrategiadirektiivin toimeenpano Euroopan unionin jäsenvaltioissa tuo uuden ohjauskeinon Euroopan unionin merialueiden ympäristösäätelyyn. Tätä tutkielmaa varten haastateltujen asiantuntijoiden arvioiden mukaan direktiivin vaikutukset ympäristösäätelyyn ovat vielä heikkoja.

5.1 Ympäristösäätelyä selkiyttämässä

Meristrategiadirektiivin ensimmäisessä artiklassa mainitaan, että tällä direktiivillä pyritään edistämään meriympäristöön vaikuttavien eri politiikkojen, sopimusten ja lainsäädännöllisten toimenpiteiden keskinäistä johdonmukaisuutta.¹¹⁶ Samanaikaisesti Suomenlahden meriliikennesektorin ympäristövaikutuksia säädellään usealta eri hallinnon tasolta ja usean eri toimijan toimesta. Säätelyverkosto on tänä päivänä, tällä alueella, hyvin monitasoista ja monelta suunnalta tulevaa.

Asiantuntijoiden mielestä Itämeren alueella on tarve meriliikenteen ympäristölainsäädännön yhteen kokoamiseen. Meristrategiadirektiivin etuna asiantuntijoiden arvion mukaan on sen kokoonpaneva vaikutus alueen ympäristölainsäädäntöön.

”Siis se mitä merenkulku arvostelelee koko ajan, tai esimerkiksi varustamot on se, että miksi heille ei tarjota kokonaiskuvaa siitä mihin ollaan menossa (esimerkiksi ilmansuojeluun liittyvissä asioissa). No tässähän se on!” – Liikennesektorin edustaja (1)

Asiantuntijoiden mielestä meristrategiadirektiivin yhteen kokoava vaikutus nähdään direktiivin ja merenhoitosuunnitelman vahvuutena. Asiantuntijat kertovat, että meristrategiadirektiivi ei tuo mukaan Suomenlahdelle uutta yksittäistä säätelyä, vaan on nimensä mukaisesti ennen kaikkea strategia, joka asettaa painopisteen sille, kuinka esimerkiksi merenkulusta ympäristölle aiheutuvia haittoja tulisi vähentää. Erään haastateltavan mukaan strategia ei suoranaisesti anna määräyksiä, vaan sillä ohjataan mää-

¹¹⁶ Meristrategiadirektiivi, Artikla 1, momentti 6

räyksien suuntaa. Suomen merenhoitosuunnitelma antaa siis asiantuntijoiden mukaan yhtenäisen suunnan sille, mihinkä suuntaan ympäristösääntely on menossa. Meristrategiadirektiivin rooli suunnannäyttäjänä tulevalle sääntelylle olisi asiantuntijoiden mielestä kaivattu lisä tämän sektorin ympäristösääntelyyn.

Myös direktiivin tavoitteeksi asettamalle ympäristösääntelyn keskinäiselle johdonmukaistamiselle olisi meriliikenteen asiantuntijoiden mukaan tarvetta. Haastatteluista nousi esille, että merenkulun puolella on tulossa seuraavien vuosien aikana useita tiukentuvia ympäristösäädöksiä. Tämän lisäksi jo Suomen sisällä kehitetään useita meriliikennesektoriin liittyviä strategioita samanaikaisesti. Meristrategiadirektiivin toimeenpanon lisäksi liikenne- ja viestintäministeriössä valmistellaan kansallista meriliikennestrategiaa. Hiljattain on myös luotu merentutkimuksen strategia. Eri strategioiden moninaisuus nousee esille erityisesti yksityisen sektorin edustajien haastatteluisissa. Tähän tutkielmaan haastatellut yksityisen sektorin toimijat edustavat molemmat edunvalvontaorganisaatioita, joiden yhtenä päätehtävistä on seurata heidän omalle sektorilleen kohdistettua sääntelyä ja sen vaikutuksia. Useiden eri strategioiden seuraaminen ja päällekkäisyys nähdään heidän mielestään haastavana. Haastavana nähdään myös ympäristösääntelyn valmistelu useiden eri toimijoiden toimesta mm Euroopan unionissa.

”EU:n meripolitiikka on hirveän sekava, koska siinä tehdään monessa pääosastossa, ne eivät ole EU:ssakaan ne asiat mitkä koskevat meriliikennettä niin yhden pääosaston alla vaan hirveän levällään. Sitten Suomeksi tuntuu, että on paljon eri tahoja, jotka seuraa eri pääosastoja, on ympäristöministeriö ja liikenne- ja viestintä ministeriö ja valtioneuvosto. Se on vähän sekavaa, että niistä ei ole sellaista kokonaiskuvaa, että mitä se EU:n meripolitiikka kuitenkin on.”

– Edunvalvontajärjestön edustaja (5)

Tämän sekavuuden selkiyttämisen haastateltavat näkevät meristrategiadirektiivin mahdollisuutena liittyen Suomenlahden ympäristösääntelyyn. Haastateltavien lausuntojen mukaan olisi toivottavaa, että olisi olemassa yksi toimija, joka kokoaisi kaiken sääntelyn ja tavoitteet yhteen. Tämä selkiyttäisi haastattelujen perusteella moniulotteista sääntelyn kenttää.

Haastatteluissa asiantuntijoilta kysyttiin meristrategiadirektiivissä esitellyn kokonaisvaltaisen näkemyksen (merien tila, käyttö ja suojele) merkitystä meriliikennesektorille. Asiantuntijat näkevät tämän ympäristösääntelyn kannalta merkittävänä asiana. Asiantuntijat korostavat vahvasti asioiden suhteuttamista oikealla tavalla. He toivovat ympäristökysymyksiä katsottavan kokonaisuutena. Tämä nähdään yhtenä direktiivin tuomista eduista. Sekä kansallisella, että kansainvälisellä taholla tehtävästä ”yhden asian politiikasta” he toivovat siirryttävän eteenpäin kohti kokonaisvaltaisempaa sääntelyä. Olennaisena tulevalle sääntelylle nähdään tehtävien toimenpiteiden kokonaisvaikutus ja kokonaisuhyödyt. Meristrategiadirektiivi voisi asiantuntijoiden arvioiden perusteella olla askel kohti tätä tavoitetta. Asiantuntijat näkevät meristrategiadirektiivissä esillä olevan kokonaisvaltaisen näkökulman merien käytöstä nousseen vähitellen esille jo viime vuosien aikana. Jos katsotaan kuitenkin Itämeren ympäristöpolitiikkaa vuosikymmenien päähän, on tämä näkökulma siihen verrattuna heidän mielestään kuitenkin uusia asia.

5.2 Voimaa alueellisesta yhteistyöstä

Meriliikennesektorin ympäristösääntelyn johdonmukaistaminen on haastateltujen asiantuntijoiden mielestä merkittävä asia myös maantieteellisessä näkökulmassa. Meriliikennesektori on kansainvälinen elinkeino, jossa kuljetusketjut voivat olla hyvinkin pitkiä. Asiantuntijat nostivat esille sääntelyn alueellisen tasapuolisuuden merkityksen. Meristrategiadirektiivi luo yhteisiä tavoitteita Euroopan unionin alueelle, mutta asiantuntijoiden mielestä vielä merkittävämpää on sääntelyn johdonmukaisuus globaalilla tasolla. Vaikka meriliikennesektorin sääntelyä harmonisoitaisiinkin Euroopanlaajuisesti, ovat asiantuntijoiden mukaan tämän elinkeinon kilpailijat kuitenkin muissa maanosissa, joissa ympäristösääntely ei ole yhtä pitkälle vietyä kuin Euroopassa.

”Se, että pitää olla kaikille tasapuoliset säännöt, se on aika tärkeää. Se, ettei joku saa kilpailuetua siitä, ettei ole täällä meidän nurkilla toimimassa, koska täällä on tiukemmat säännöt, niin se kyllä rasittaa aika voimakkaasti kuljetussektoria, koska kuljetusketjut ovat nykypäivänä aika pitkiä, ne on globaaleja” – Liikennesektorin edustaja (2)

Globaalin tason tärkeyden painottamisesta huolimatta merkittävänä tekijänä meriliikennesektorin ympäristösääntelylle asiantuntijat mainitsevat alueellisen yhteistyön Itämeren alueella. HELCOM:in rooli Itämeren ympäristösäädännöllisenä toimijana nousee useasti esille haastatteluissa. Se, että rannikkovaltioiden meristrategioiden toteuttamista koordinoidaan alueellisesti, jotta strategioista tulisi yhdenmukaisia, on asiantuntijoiden näkemyksen mukaan positiivisena asiana.

Asiantuntijoiden mielestä alueellisen yhteistyön tärkeys korostuu erityisesti direktiivien toimeenpanovaiheessa. Asiantuntijoiden näkemysten mukaan puitedirektiivin heikkoutena on se, että vaikka jäsenvaltioille annetaan yhteiset tavoitteet, eivät merialuekohtaiset toteutukset ole kuitenkaan aina linjassa toistensa kanssa. Asiantuntijoiden mukaan Euroopan unionin lainsäädäntö voisi olla tehokkaampaa, jos sääntely ei hajoaisi alueellisiksi versioiksi alkuperäisestä sääntelystä.

Tässä kohdin alueellisella yhteistyöllä voidaan asiantuntijoiden mielestä yhteisten linjausten avulla tehostaa merialuekohtaisia ympäristöstrategioita. Asiantuntijoiden mielestä HELCOM:in ennestään jo vahva rooli Itämerellä on positiivinen tekijä direktiivien toimeenpanovaiheen tukemisessa ja meristrategioiden alueellisen yhteneväisyyden varmistamisessa.

5.3 Yhteisten tavoitteiden luonti

Meristrategiadirektiivi ja kansallinen merenhoitosuunnitelma asettavat tavoitteita, jotka liittyvät meren hyvään tilaan ja tämän saavuttamiseen. Ympäristötavoitteista ja niiden asettamisesta säädetään meristrategiadirektiivin artiklassa 10.

Asiantuntijoiden arvioiden mukaan yksi direktiivin tuomista mahdollisista muutoksista meriliikennesektorin ympäristösääntelyyn on yhteisten tavoitteiden asettaminen sektorin toimijoille. Haastateltavat esittävät, että vaikka työkalut näiden tavoitteiden toteuttamiseksi löytyvät muun lainsäädännön kautta, yhteiset tavoitteet voivat olla tästä huolimatta merkityksellisiä ympäristösääntelyn kannalta.

Asiantuntijoiden mielestä on selvää, että meristrategiadirektiivistä ei nouse meriliikennesektorille merkittävää sääntelyä, mutta tästä huolimatta sen toimeenpanemiseksi laadittu kansallinen merenhoitosuunnitelma voisi toimia ohjaavana suunnitelmana,

joka kertoisi mitä asioita pitäisi ympäristösääntelyssä priorisoida ja mihin kiinnittää huomiota. Tämäntyyppinen merenhoitosuunnitelman informoiva vaikutus nähdään asiantuntijoiden mielestä tärkeänä.

”No tietysti siitä merenhoitosuunnitelmasta toivoisi, että se olisi sellainen sillä tavalla ohjaava suunnitelma, että se kertoisi mitä pitää priorisoida ja mihin pitää kiinnittää huomiota kun kaikkea ei ole mahdollista tehdä kerralla. Suhteuttaisi asioita ja olisi kokonaisraami jonka kautta voisi katsoa mitä yksittäisissä asioissa pitäisi tehdä ja sitten tietenkin kanssa, että mitkä on ne mahdollisuudet tehdä. Kun näitä muitakin suunnitelmia ja ohjeita ja normeja on olemassa, jotka liittyvät Itämereen, että tämä olisi sellainen joka kokoaisi ne, vähän niin kuin orkesterinjohtaja.” – Liikennesektorin edustaja (4)

Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan yhteiset tavoitteet ja yhteinen suunta ympäristösääntelylle voisi yhdenmukaistaa myös eri sektoreilta tulevia toimenpiteitä. Asiantuntijat korostavat, että sektorikohtaisen sääntelyn lisäksi, on pystyttävä katsomaan kaikkien sektoreiden yhdessä tuomia paineita kokonaisuutena ja suhteutettava ne toisiinsa. Haastateltavat muistuttavat, että vaikka meriliikennesektorin ympäristösääntely olisi kunnossa, ei se ole merkityksellistä, jos esimerkiksi maatalouden sääntely ei ole tarvittavalla tasolla. Meristrategiadirektiivin ja merenhoitosuunnitelman tuomat yhteiset tavoitteet kaikille sektoreille auttavat asiantuntijoiden arvioiden mukaan kokonaisuuden hahmottamisessa.

Haasteena tällaisessa, kaikki sektorit yhdistävässä, strategiassa on asiantuntijoiden mielestä toimijoiden yhteisen kielen puute. Haastateltavat kertovat, että koska ympäristösääntely on pitkälti sektorikohtaista, eivät eri sektoreiden toimijat välttämättä tunne muiden sektoreiden sääntelyä tai toimintatapoja. Keskustelu yhteisistä tavoitteista on heidän mukaansa haasteellista, jos yhteistä kieltä ja termistöä ei ole. Asiantuntijat korostavat haastatteluissa muutenkin vahvasti ympäristösääntelyn sektorikohtaisuutta ja sektorikohtaisen ympäristösääntelyn tehokkuutta. Myös muilla, kuin meriliikennesektorilla, sektorikohtainen sääntely on asiantuntijoiden mielestä tehokkainta, koska sillä pystytään suuntaamaan yksityiskohtaisesti esimerkiksi tukipolitiikkaa ja sitä kautta vaikuttamaan merten ekologiseen tilaan.

Vaikka yhteisiä tavoitteita luova direktiivi on asiantuntijoiden mielestä heikompi, kuin sektorikohtainen sääntely, nostetaan yhteiset tavoitteet silti esille positiivisena asiana. Asiantuntijoiden mielestä yhteiset tavoitteet voivat selkiyttää sääntelyä, mutta ennen kaikkea kertoa eri sektoreille, mitä muilla sektoreilla tehdään ja minkä paineiden minimointiin siellä tähdätään. Myös tässä kohtaa asiantuntijat painottavat meristrategiadirektiivin merkitystä informoivana työkaluna, joka näyttää mihin suuntaan sääntelyä ollaan viemässä.

5.4 Tulkintaeroja merenkulun tavoitteesta

Yleisesti meristrategiadirektiivin tuomat yhteiset tavoitteet nähtiin asiantuntijoiden mielestä positiivisena asiana. Puhuttaessa yksityiskohtaisemmista tavoitteista ja meristrategiadirektiivin vaikutuksesta näihin, asiantuntijoiden mielipiteet olivat huomattavasti eriävämpiä. Suomen kansallisessa merenhoitosuunnitelmassa esitellään joukko tavoitteita, jotka ohjaavat meriympäristön hyvään tilaan. Yksi näistä tavoitteista koskee merenkulkua: ”merenkulku on turvallista ja sillä on mahdollisimman vähän haitallisia ympäristövaikutuksia”¹¹⁷. Haastattelussa asiantuntijoilta kysyttiin arvioita tästä tavoitteesta ja sen toteutumisesta meristrategiadirektiivin puitteissa.

Erot haastateltavien välillä antavat johtolankoja siitä, mistä jokin asia johtuu ja tekevät sen ymmärrettäväksi¹¹⁸. Asiantuntijoiden mielipiteet meristrategiadirektiivin ja Suomen kansallisen merenhoitosuunnitelman vaikutuksesta tämän tavoitteen toteutukseen olivat jakautuneita. Tätä jakaumaa voidaan aineiston analyysin myötä perustella sillä, millä sektorilla asiantuntijat työskentelevät. Liikennesektorin toimijoiden ja ympäristösektorin toimijoiden haastatteluista nousi teemoittelun myötä esille eroja.

Liikennesektorin edustajien arvioiden mukaan on haastavaa nähdä meristrategiadirektiivin vaikutuksia tämän tavoitteen toteutukseen. Asiantuntijat muistuttavat, että meriliikennesektorin sääntely on hyvin voimakasta jo entuudestaan. Aikaisempaan voimakkaaseen sääntelyyn verrattuna, he näkevät tämän direktiivin vaikutukset heikkoina tämän tavoitteen saavuttamisessa. Liikennesektorin asiantuntijoiden mielestä tä-

¹¹⁷ Leppänen & al, 2012, 37

¹¹⁸ Alasuutari 1994, 34

män tavoitteen toteutumisen kannalta merkittävämpää on kansainvälinen sääntely. Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n roolia ja IMO:lta tulevaa sääntelyä asiantuntijat korostavat vahvoina vaikuttajina merenkulkusektorilla. Heidän mielestään meristrategiadirektiivin vaikutukset ovat todennäköisesti heikkoja näihin verrattuina. Liikennesektorin asiantuntijat näkevät meristrategiadirektiivin parhaimmillaan harmonisoijana, joka kokoaa yhteen työn alla olevat asiat. Haastateltavien mielestä direktiivi antaa vaatimuksia, muttei keinoja. Hei eivät näe meristrategiadirektiivillä olevan suoranaista vaikutusta merenhoitosuunnitelmassa esitetyn tavoitteen toteutumiseen.

”No ne on kauniita sanoja. Se millä nämä saavutetaan tulee muun lainsäädännön kautta ja muun sääntelyn kautta.” – Liikennesektorin edustaja (1) (kysyttäessä edellä esitetyn tavoitteen toteutumisesta)

Vaikka liikennesektorin edustajat eivät näekään meristrategiadirektiiviä merkittävänä tekijänä uuden sitovan sääntelyn tuomisen kannalta, he kuitenkin korostavat, että sääntelyn suuntaa ohjaavana strategiana se on kuitenkin merkittävä.

Ympäristösektorin asiantuntijat näkevät tämän meriliikenteeseen liittyvän tavoitteen eri tavalla. Direktiivillä ja kansallisella merenhoitosuunnitelmalla on ympäristösektorin asiantuntijoiden mielestä vaikutusta merenkulun turvallisuuteen ja ympäristövaikutuksiin. He muistuttavat, että meristrategiadirektiivi sekä kansallinen merenhoitosuunnitelma käsittelevät meren hyvään tilaan johtavia vaikutuksia kokonaisuutena ja direktiivi koskee näin ollen siis myös eri elinkeinosektoreita. He näkevät tämän positiivisena asiana. Asiantuntijoiden näkökulmasta kun useita eri sektoreita tuodaan yhteen miettimään Itämeren ympäristösääntelyä, niin poistaa se painetta ympäristösektorin puolelta. Tällöin myös muiden sektoreiden nähdään tekevän jotain yhteisen Itämeren hyväksi, eikä asia jää vain ympäristösektorin harteille. Ympäristösektorin asiantuntijat korostavat, että meristrategiadirektiivin toimeenpanon puitteissa on mahdollista tuoda yhteen toimijoita eri aloilta, jolloin ymmärrys muista aloista toivottavasti kasvaa ja samalla kasvaa vuorovaikutus eri elinkeinosektoreiden välillä.

”Kyllä se minun mielestäni antaa, koska kun johdonmukaisesti tuodaan esille, että tässä on kaikki toimijat takana ja sidosryhmät otetaan mukaan niin silloin tietyn tahon oman toiminnan vaikutukset tulevat hyvin

esille ja muut ymmärtävät paremmin sitä, että miksi noi ihmiset tai toi elinkeinohaara toimii tolla tavalla.” – Ympäristösektorin edustaja (3b)
(kysyttäessä edellä esitetyn tavoitteen toteutumisesta)

Ympäristösektorin asiantuntijat näkevät positiivisena myös direktiivin informoivan vaikutuksen tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta. Merkittävänä toimenä tähän tavoitteeseen pääsemiseksi ympäristösektorin asiantuntijat mainitsevat myös haittavaikutusten listaamisen. He muistuttavat, että kun pystytään osoittamaan haittavaikutukset, voidaan myös kohdistaa toimia näiden vaikutusten minimoimiseksi.

5.5. Erilainen näkökulma sääntelyyn

Asiantuntijat näkevät yhtenä meristrategiadirektiivin ominaisuuksista sen erilaisen näkökulman verrattuna kansainväliseen meriliikennesektorin ympäristösääntelyyn. Asiantuntijat kertovat, että kansainvälinen IMO-lähtöinen sääntely luo määräyksiä koskien aluksia ja esimerkiksi niiden teknisiä ominaisuuksia ja aluksilla suoritettavia käytäntöjä. Meristrategiadirektiivi taas lähtee tarkastelemaan ympäristösääntelyä ympäristön tilan kautta.

”Tää ei ole merenkulun direktiivi...okei se on sieltä ympäristöpuolelta, mutta sääntely tulee kyllä muualta” Liikennesektorin edustaja (1)

Asiantuntijoiden mielestä nämä erilaiset näkökulmat korostavat liikennesektorin ja ympäristösektorin sääntelyiden eroja. Asiantuntijoiden mukaan liikennesektorin sektorikohtaisen ympäristösääntelyn lähtökohtana ovat alukset ja niiden toiminnan muuttaminen ympäristön tilan parantamiseksi. He kertovat, että ympäristösektorilta lähtöisin oleva sääntely, kuten meristrategiadirektiivi, lähtee taas liikkeelle ympäristön tilasta ja siitä mitä keinoja on tehtävä, että sitä saataisiin parannettua. Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan on merkittävää huomioida sääntelyssä nämä erilaiset lähtökohdat, vaikka kummillakin keinoilla tavoiteltaisiin samaa lopputulosta.

”Tää direktiivi lähtee kyllä ympäristönäkökulmasta.” Julkisen sektorin edustaja (3a)

Meristrategiadirektiivin ympäristönäkökulmasta lähtevässä sääntelyssä, asiantuntijat näkevät meriliikennesektorin roolin olevan yksi paineiden muodostajista meriympäristölle. Eräs asiantuntija mainitsee liikenteen nähtävän häiritseväksi ympäristölle.

”Nämähän tahtoo olla silleen, että näissä liikennettä ei välttämättä nähdä muuna kuin häiritseväksi” - Liikennesektorin edustaja (2)

Liikennesektorin edustajat, jotka ovat olleet mukana direktiivin toimeenpanossa, kokevat, että ympäristölähtöistä sääntelyä toimeenpannessa he ovat joutuneet selittämään oman sektorinsa toimintaa, jotta se saataisiin pois syyllisen roolista. Tämän he kertovat johtuvan osittain siitä, että eri sektorit eivät tunne toistensa toimintaa, eivätkä sitä mitä muilla sektoreilla on ympäristösääntelyn parissa tehty. Aineiston analysoinnin myötä tämä teema nousi esille aineiston jakautumisena työllistymissektorin perusteella. Eri sektoreille työllistyneet asiantuntijat korostivat haastatteluissa eri asioiden merkityksiä.

Asiantuntijoiden näkökulmasta yhdelle sektorille suunnatun, mutta kahdesta eri lähtökohdasta tulevan sääntelyn toteuttaminen voi olla ongelmallista. He myös mainitsevat, että vaikka IMO:n roolia kansainvälisen meriliikennesääntelyn auktoriteettina korostetaankin, ei ympäristön tilaan liittyvä sääntely kuulu sen toimenkuvaan.

”Tällä tavalla sitä sääntelyä tulee usealta eri suunnalta ja helposti käy niin, että sitä kokonaisuutta tai kokonaisvaikutusta esimerkiksi elinkeinon on vaikeampi hahmottaa kun säännöksiä tulee hyvin monesta paikasta.” - Liikennesektorin edustaja (4)

Kun sääntelyä kohdistetaan yhteen sektoriin useasta eri suunnasta, voi se asiantuntijoiden arvioiden mukaan tehdä sääntelyn kentästä epäselvän. He kertovat, että kummistakin näkökulmista tuleva sääntely vaikuttaa sektoriin, mutta luo haasteita sektorilla toimiville organisaatioille. Haastatteluissa nousee myös esille, että usealta suunnalta tulevan sääntelyn kokonaisvaikutuksia on myös haastavaa hahmottaa. Erityisesti meriliikenne-elinkeinojen edustajien arvion mukaan useasta näkökulmasta tuleva sääntely luo heidän työlleen haasteita.

6. Meristrategiadirektiivi – tulevaisuuden työkalu

Meristrategiadirektiivin toimeenpano on laadittu toteutettavan sykleissä, jotta direktiivin ajankohtaisuus myös tulevana vuosina voidaan varmistaa. Koska Suomenlahdelle ja koko Itämerelle kohdistuu jo entuudestaan runsaasti ympäristösääntelyä, on meristrategiadirektiivin pystyttävä ottamaan oma paikkansa tämän sääntelyn joukossa, jotta se nähtäisiin myös tulevaisuudessa merkittävänä sääntelykeinona.

6.1 Ympäristöpuolen direktiivin vaikutukset liikennesektorilla

Meristrategiadirektiivin toimeenpanoon on Suomessa osallistunut toimijoita eri elinkeinosektoreilta. Mukana on ollut ministeriöistä Ympäristöministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö sekä Liikenne- ja viestintäministeriö. Näiden lisäksi merenhoitosuunnitelmaa laativassa asiantuntijaryhmässä on ollut aktiivisesti mukana ELY-keskuksia sekä ministeriöiden alaisia tutkimus- ja asiantuntijaorganisaatioita, kuten Suomen Ympäristökeskus ja Riista- ja kalatalouden tutkimuskeskus. Samoista organisaatioista on ollut henkilöitä myös asetustyöryhmässä, jonka tehtävänä on ollut valmistella ja laatia ehdotus merenhoidon järjestämistä koskevaksi valtioneuvoston asetukseksi.

Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan, vaikka direktiivin toimeenpanossa on ollut mukana toimijoita useilta eri elinkeinosektoreilta, on direktiivi lähtökohtaisesti kuitenkin ympäristöpuolen direktiivi. Asiantuntijat korostavat tätä useasti asiantuntija-haastatteluissa, puhuttaessa meristrategiadirektiivin merkityksestä meriliikennesektorille. Myös tässä teemassa nousee aineiston analysoinnin kautta esille selittävänä tekijänä jako työskentelysektoreiden välillä. Liikennesektorin asiantuntijat ja ympäristösektorin asiantuntijat näyttävät haastattelujen perusteella nostavan esille eri asioita, puhuttaessa direktiivin vaikutuksista meriliikennesektoriin. Erityisesti liikennesektorin asiantuntijat käyttävät termiä ´ympäristöpuoli` useasti kuvaamaan sitä, että meristrategiadirektiivi ei ole meriliikennesektorin sektorikohtaista sääntelyä.

”Tää on ympäristöpuolen lainsäädäntöä.” – Liikennesektorin edustaja
(1)

Liikennesektorin asiantuntijoiden näkökulmasta direktiivin ”ympäristöpuoli”-lähtöisyys nähdään asiana, josta johtuen direktiiviä ei nähdä merkittävänä meriliikennesektorin ympäristösääntelylle tulevaisuudessa. Asiantuntijat muistuttavat, että meriliikennesektorille kohdistuu merkittävästi sektorikohtaista ympäristösääntelyä. Koska tämä direktiivi ei luo sitovaa lainsäädäntöä, vaikuttaa se asiantuntijoiden näkemyksen mukaan heikolta muuhun sääntelyn verrattuna.

”Mä en tiedä tuoko tää tavallaan juuri Itämerelle mitään uutta. Siihen täytyy ympäristöihmisten vastata enemmän.” Liikennesektorin edustaja
(2)

Liikennesektorin asiantuntijat näkevät kuitenkin, että direktiivi saattaa vaikuttaa heidän työhönsä tulevaisuudessa niin, että he joutuvat ottamaan ympäristön paremmin huomioon. He kuitenkin korostavat, että varsinainen sitova lainsäädäntö tulee tässäkin asiassa todennäköisesti IMO:lta. Asiantuntijahaastatteluiden perusteella direktiivin ei nähdä tuovan mukanaan tarvetta konkreettisille toimille meriliikennesektorin ympäristösääntelyn parissa. Liikennesektorin asiantuntijat, jotka ovat olleet direktiivin toimeenpanotyössä mukana näkevätkin, että direktiivin toimeenpano meriliikennesektorin osalta on helppoa. Koska heidän näkökulmansa mukaisesti direktiivin ja merenhoitosuunnitelman esille nostamien tavoitteiden eteen tehdään jo työtä, ei tämän direktiivin takia tarvitse erikseen tehdä toimenpiteitä.

Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan direktiivin tuominen vahvemmin meriliikennesektorin piiriin olisi ollut mahdollista direktiivin toimeenpanovaiheessa niin Euroopan unionin tasolla, kuin myös kansallisella tasolla. Asiantuntijat näkevät merkittävänä sen, että meristrategiadirektiivin valmistelusta Euroopan komissiossa on vastannut meri- ja kalastusasioista vastaava DG MARE¹¹⁹ ja, että direktiivi voidaan nähdä Euroopan Unionin meripolitiikkaan ympäristösääntelyn ytimenä. Meriliikennesektoriin vahvinten vaikuttava pääosasto on DG MOVE, joka vastaa liikenteestä ja liikkumis-

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/about_us/mission_statement/index_fi.htm Viitattu 15.1.2012

ta ja niihin liittyvien asioiden valmistelusta. Asiantuntijoiden mukaan on mahdollista, että jos direktiivi olisi ollut useiden pääosastojen tai vastaavasti vain liikenteestä vastaavan pääosaston valmisteleva, olisi se mahdollisesti otettu eri tavalla meriliikenne- ja ilmailusektorilla vastaan. Asiantuntijoiden mukaan myös Suomessa direktiivin toimeenpano on tehty ympäristöhallintovetoisesti. Tämä näyttää heidän mielestään myös vaikuttavan direktiivin tulevaisuudennäkymiin meriliikenne- ja ilmailusektorilla.

”Kannattaisi paneutua siihen, että ketkä on ne virkamiehet, ketkä on olleet näitä indikaattoreita laatimassa ja kato sieltä niin ne on kaikki ympäristöpuolen ihmisiä. Niin kuinka silloin kuvitellaan, että jotkut muut toimijat omisi sen omakseen?” – Liikenne- ja ilmailusektorin edustaja (1)

Meriliikenne- ja ilmailusektorin edustajat toivovat, että heidät otettaisiin tulevaisuudessa paremmin huomioon sidosryhminä ympäristöhallinnon toimeenpanemissa strategioissa ja sääntelyssä. Vaikka Liikenne- ja viestintäministeriö heidän mukaansa hoitaa pääosaa asioista, joiden kanssa he työskentelevät, he kuitenkin näkevät, että myös osa ympäristöhallinnon alaan kuuluvista asioista voisi kuulua myös heille. Tämä olisi merkittävää asiantuntijoiden mielestä erityisesti koska tulevina vuosina meriliikenne- ja ilmailusektoriin kohdistuva sääntely on vahvasti ympäristösääntelyä. Eräs asiantuntija korostaa, että heidän olisi pystyttävä vaikuttamaan valmistelutyöhön ja sitten tiedottaa siitä eteenpäin, jotta tiedettäisiin mihin säädöksiin tulee varautua.

Liikenne- ja ilmailusektorin asiantuntijat korostavat vahvasti sektorikohtaista ympäristösääntelyä. Asiantuntijalausuntojen mukaan meriliikenne- ja ilmailusektorin omassa, sektorikohtaisessa ympäristösääntelyssä tapahtuu muutoksia jatkuvasti. Tämän vuoksi heidän mielestään ei ohjauskeinoja, jotka eivät luo sitovaa sääntelyä, huomioida niin merkittävästi.

Asiantuntijoiden haastatteluissa nousee esille asiantuntijoiden tekemä erottelu ”ympäristöpuolen” ja ”liikennepuolen” välillä. Asiantuntijoiden näkemyksistä käy ilmi, että ympäristöpuolella valmistellulla direktiivillä on vahva ympäristö-leima ja sen vaikutukset liikenne- ja ilmailusektoriin tulevaisuudessa eivät näytä merkittäviltä. Vaikka asiantuntijat ovatkin korostaneet direktiivin etuna kokonaisvaltaista näkemystä ja sääntelyn harmonisoinnin edistämistä, on direktiivin merkitys tästä huolimatta varsin heikko liikenne- ja ilmailusektorin asiantuntijoiden silmissä.

6.2 Alueellinen sääntely meriliikennesektorilla

Asiantuntijat korostivat haastatteluissa vahvasti IMO:n rooli ja tältä organisaatiolta tulevaa sääntelyä. Haastatteluista nousi selvästi esille IMO:n rooli auktoriteettina meriliikennesektorin sääntelylle. Asiantuntijat vetosivat haastatteluiden aikana useaan otteeseen kansainvälisen sääntelyn merkittävyyteen meriliikennesektorilla, viitaten samalla myös meriliikennesektorin toimialan kansainvälisyyteen. Vaikka kansainvälistä sääntelyä painotettiin vahvasti, korostavat asiantuntijat kuitenkin myös sitä, että valtioiden oma lainsäädäntö, johon IMO:n määräykset toimeenpannaan, on kuitenkin se varsinainen työkalu ympäristösääntelyssä.

Euroopan unionilta tulevan sääntelyn nähdään asiantuntijoiden mielestä olevan alueellista sääntelyä. Haastatteluissa kävi ilmi, että asiantuntijoiden näkökulmasta alueelliset määräykset ja rajoitukset luovat haasteita meriliikenteelle elinkeinona. Jos meriliikennettä halutaan säädellä, on asiantuntijoiden näkemyksen mukaisesti se tehtävä kansainvälisen merenkulkujärjestön kautta.

”Kyllä marssijärjestys on se, että ensin IMO ja sitten nämä EU:n direktiivijutut on vasta toisessa aallossa ja ne pystyy tavallaan jalkauttamaan suuria linjoja.” – Julkisen sektorin edustaja (3b)

Asiantuntijat nostavat haastatteluissa esille vahvasti meriliikenne-elinkeinojen kansainvälisyyden ja kansainvälisen sääntelyn merkittävyyden. Usea asiantuntija esitti, että olisi toivottavaa, että kaikki meriliikennesektoria koskeva sääntely tulisi yhdeltä kansainväliseltä taholta, jolloin kaikki sääntely olisi pääsääntöisesti samaa kaikille toimijoille. Huomioon ottaen kansainvälisen sääntelyn luomat erityisalueet. Asiantuntijoiden mukaan tämän myötä kansainvälisen sopimuksen ratifioineet valtiot pystyisivät viemään tämän sääntelyn omiin kansallisiin lainsäädäntöihinsä, ja sitä kautta toimeenpanemaan sääntelyä. Haastateltavat esittivät, että yhdeltä taholta tuleva sääntely voisi myös selkiyttää sektorille kohdistuvaa ympäristösääntelyä ja sen noudattamista.

Puhuttaessa meriliikennesektorin ympäristösääntelystä, asiantuntijat eivät nosta Euroopan unionilta tulevan sääntelyn roolia merkittävään asemaan. Vaikka asiantuntijat kertovat, että meristrategiadirektiivi voidaan suoran sääntelyn sijaan nähdä enemmän-

kin sääntelyä suuntaavana ohjauskeinona, nousee haastatteluissa toistuvasti esille alueellisen ympäristösääntelyn negatiiviset vaikutukset meriliikennesektorille elinkeinona.

”Merenkulkua pitäisi säädellä kansainvälisellä, eli IMO:n tasolla ja siinä mielessä me ollaan vastaan kaikkea tällaista EU-tason määräyksiä ja alueellisia rajoituksia, koska kyseessä on kuitenkin globaali elinkeino ja säännöt pitäisi olla silloin samat kaikille toimijoille.”

– Liikennesektorin edustaja (5)

Asiantuntijat toivovat kansainvälistä ympäristösääntelyä alueellisen sääntelyn sijaan. Tämä on yksi syy minkä takia asiantuntijat eivät näe meristrategiadirektiiviä merkittävänä tulevaisuudessa meriliikennesektorin ympäristösääntelylle.

Asiantuntijat kertovat, että heidän mielestään Euroopan unioni yrittää liian voimakkaasti koordinoida sen jäsenvaltioiden käyttäytymistä esimerkiksi IMO-työssä. Erään asiantuntijan mukaan Euroopan unioni on jo useampaan otteeseen tehnyt virheliikkeitä pyrkiessään koordinoimaan jäsenvaltioidensa toimintaa IMO:a tiukemmalla lainsäädännöllä. Asiantuntijoiden mukaan merenkulun lainsäädäntöä ei Euroopassa saada liiaksi eriyttää kansainvälisestä lainsäädännöstä, tai tästä voi koitua Eurooppalaiselle merenkululle vain haittaa. Tämä on syy miksi asiantuntijoiden näkemyksen mukaan alueellinen sääntelytaso ei ole toivottava taso säädellä meriliikennesektoria.

Asiantuntijahaastatteluista nousi myös esille, että HELCOM -maat ovat itsessään jo hyvin aktiivisia IMO-työssä ja ympäristösääntelyn parissa. Jos meriliikennesektoria halutaan säädellä, on asiantuntijoiden mukaan tähän oikea väylä IMO-sääntelyn kautta, kuten HELCOM -maat tälläkin hetkellä tekevät.

6.3 Strategia-tyyppinen sääntelymalli

Haastatteluiden analysoinnin myötä nousi esille jako niiden asiantuntijoiden välillä, jotka ovat olleet mukana direktiivin toimeenpanotyössä ja niiden välillä jotka eivät ole olleet tiiviimmin toimeenpanotyössä mukana. Meriliikenne-elinkeinoon edustajat kokivat direktiivin ja Suomen merenhoitosuunnitelman tulevaisuuden hieman epäselvinä.

He tulkitsivat asiaa käsittelevien dokumenttien perusteella, että direktiivistä ei tule heille sitovaa lainsäädäntöä. Tästä huolimatta he myös kertoivat, että direktiivin vaikutukset eivät ole heille konkretisoituneet ja, että direktiivin toteuttamistapa on jäänyt epäselväksi.

Vaikka kansainvälisen sääntelyn merkitystä korostetaan, kertovat asiantuntijat, että meriliikennesektoria koskevan sääntelyn monipuolisuuden takia olisi toivottu, että merenhoitosuunnitelma olisi asemoitu tarkemmin jo olemassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Tämän nähtäisiin selkiyttävän merenhoitosuunnitelman roolia ja sen mahdollisia toimenpidevaikutuksia. Tätä ajatusta korostivat erityisesti meriliikenneelinkeinon edustajat, jotka eivät olleet meristrategiadirektiivin toimeenpanossa mukana. Eräs meriliikenne-elinkeinon edustaja esittää omassa lausunnossaan merenhoitosuunnitelmasta, että suunnitelma eriteltäisiin niihin toimijoihin, joita ohjataan tämän suunnitelman kautta, ja niihin toimijoihin jotka ohjautuvat muun sääntelyn kautta. Näistä meriliikennesektorin edustajat kuuluvat selkeästi jälkimmäiseen kategoriaan. Meriliikenne-elinkeinon edustajat kertoivat, että epäselväksi on jäänyt, tuleeko direktiivi vaikuttamaan elinkeinoon vai ei. Selkeä erittely voisi heidän mukaansa selkeyttää tilannetta toimijoille. Asiantuntijoiden mukaan uuden ohjauskeinon toteuttamisen epäselvyys voi olla tulevaisuudessa jopa haitaksi meriliikennesektorille elinkeinona.

Meristrategiadirektiivin toimeenpanossa mukana olleet asiantuntijat eivät nostaneet tätä asiaa esille haastatteluissa. Epäselvyyttä tässä asiassa on siis ollut havaittavissa vain meriliikenne-elinkeinon toimijoilla, jotka eivät ole olleet toimeenpanossa mukana. Meriliikenne-elinkeinon edustajat kertovat Suomen kansallisen meristrategian asemoitumiseen suhteessa muuhun säädäntöön tuovan lisää epäselkeyttä useiden strategioiden toimeenpanon samanaikaisuus Suomessa.

”Sitten on vielä tällainen terminologinen hässäkkä tällä hetkellä kun myöskin liikennesektorilla on meriliikennestrategia ja ne olisi halunnut sen meristrategiana tehdä ensin. Näitä strategioita on paljon nyt käytössä”- Meriliikenne-elinkeinon edustaja (5)

Meriliikenne-elinkeinon asiantuntijoiden haastatteluista nousi myös esille epäily strategia-tyyppistä säädäntöä kohtaan, joka ei luo suoranaista sitovaa sääntelyä. Strategia-

tyyppinen säädäntömalli ei asiantuntijahaastatteluiden perusteella vakuuta asiantuntijoita.

”Näissä strategioissa on ollut sellainen toimintatapa, että luodaan jokin strategia tai menettelytapa taikka käytäntö ja sitten niille ei osoiteta kuitenkaan omaa rahoitusta vaan sanotaan, että sieltä olemassa olevista otetaan ja ne jää sillä tavalla usein vähän torsoiksi” – Meriliikenne-elinkeinon edustaja (4)

Asiantuntijoiden haastatteluista nousee esille, että erilaisten strategioiden toimimattomuutta tai keskeneräisyyttä, on ollut olemassa aikaisemmin. He kertovat myös esimerkkejä strategioista, jotka ovat heidän näkökulmastaan jääneet kesken, tai joidenka tavoitteita ei ole saavutettu. Asiantuntijoiden mukaan tämän direktiivin tuomien meristrategioiden tuomien muutosten konkretisoituminen kertoo paljon siitä kuinka strategiat tulevat mahdollisesti elinkeinoon vaikuttamaan.

Asiantuntijoiden näkemykset meristrategiadirektiivistä ja sen tulevaisuudesta on perustettu direktiivin toimeenpanon ensimmäinen vaiheen toteutukseen. Erityisesti yksityisen sektorin toimijoiden haastatteluissa nousi ilmi, että toimenpideohjelman odotetaan selkiyttävän direktiivin merkitystä meriliikennesektorin ympäristösäätelylle sekä selkeyttävän direktiivin asemoitumista suhteessa muuhun säätelyyn. Toimenpideohjelma nähdään näiden asiantuntijoiden keskuudessa merkittävänä asiana kun puhutaan direktiivin tulevaisuudesta. He nostavat esille, että toimenpideohjelman toivotaan konkretisoivan direktiiviä ja sen tavoitteita.

6.4 Direktiivin syklisyys

Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan direktiivin syklinen toimeenpano nähdään positiivisena asiana. Heidän arvionsa mukaan se on ainoa keino, jolla valtiot saadaan tietyin väliajoin esittelemään direktiivin toimeenpanon edistymistä. Tässä asiassa samaa mieltä olivat kaikkien sektoreiden edustajat. Sitovan säätelyn lisäksi asiantuntijat korostavat, että säätelyn toteuttamista on valvottava, jotta säätely olisi tehokasta. Heidän mielestään direktiivin syklisyys on jäsenvaltioille hyvä keino mitata saavutettua ja päivittää suunnitelmia. Asiantuntijoiden mukaan direktiivin toteutus tulee tar-

kemmin näyttämään syklisen toimeenpanon painoarvon. Se, tuleeko meristrategiadiirektiivi tulevaisuudessa vaikuttamaan meriliikennesektoriin, riippuu heidän mukaansa siitä, huomioidaanko toteutuksessa laajasti eri mereen vaikuttavia sektoreita, vai jääkö toimeenpano lähinnä ympäristöhallinnon tehtäväksi.

Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan on kolmen vuoden päivitysrytmi kuitenkin pitkä aika meriliikennesektorilla, verrattuna tämän sektorin kehitysvauhtiin. Meriliikennesektorin toimintaympäristössä ehtii asiantuntijoiden näkökulmasta tapahtua paljon kolmen vuoden aikana. Heidän mukaansa esimerkiksi erilaiset taloudelliset taantumat vaikuttavat meriliikennesektorin toimintaan.

”Se on aika pitkä aika nykyään, kolme vuotta. Mä näen tässä sen, että muutosvauhdit on jollakin aloilla sen verran suuria...”

– Ympäristösektorin edustaja (3b)

Erään haastateltavan mukaan muutokset meriliikennesektorilla voivat olla niin hurjia, että sitä ja sen vaikutuksia olisi seurattava päivittäin varmojen tutkimustuloksien saamiseksi. Asiantuntijahaastatteluiden perusteella kansallisten meristrategioiden uusiminen tasaisin väliajoin nähdään kuitenkin, hitaasta rytmistä huolimatta, direktiivin tulevaisuuden kannalta hyvänä asiana. Hitaan etenemisen syyksi ymmärretään Euroopan unionin laajuus organisaationa.

6.5 Direktiivin toimeenpanon vaikutus asiantuntijatyöhön

Asiantuntijoilta kysyttiin haastatteluissa kuinka he näkevät direktiivin toimeenpanon vaikuttavan heidän omaan työhönsä. Myös tässä teemassa nousee aineiston analysoinnin kautta esille jako eri työskentelysektoreiden välillä. Jako ympäristösektorin ja liikennesektorin edustajien välillä on läsnä, mutta tässä teemassa näistä kahdesta eroavat myös meriliikenne-elinkeinon edustajat, jotka muuten haastatteluja analysoidessa ovat ryhmittyneet useasti samalle puolelle liikennesektorin edustajien kanssa. Tämän jako voidaan haastattelujen analysoinnin perusteella perustella sillä, että julkisen sektorin ja yksityisen sektorin työtehtävät ympäristösääntelyn parissa ovat hyvin erilaiset.

Ympäristösektorin asiantuntijat näkevät direktiivin toimeenpanon työllistävän vaikutuksen. Meristrategiadirektiivin toimeenpanon myötä, heidän sektorilleen kohdistuu todennäköisesti lisää valvonta- ja tutkimustyötä. Koska direktiivin toimeenpano etenee syklimuotoisesti, niin se tulee tulevaisuudessakin työllistämään ympäristöhallinnon työntekijöitä.

Liikennesektorin edustajien mukaan meristrategiadirektiivin toimeenpanolla on suurempia vaikutuksia ympäristösektorin edustajille ja organisaatioille, kuin heille itselleen. Liikennesektorin edustajat eivät näe meristrategiadirektiivin tehostavan heidän omaa työtään. Sen nähdään vaikuttavan niin, että he joutuvat mahdollisesti tulevaisuudessa ottamaan ympäristöasiat omassa työssään paremmin huomioon. He kertovat, että mahdollisimman turvalliseen meriliikenteeseen tähdätään joka tapauksessa, eikä tämä direktiivi tule muuttamaan sitä.

Euroopan unionin aktivoituminen meripolitiikan saralla voi sen sijaan vaikuttaa myös Suomen aktiivisuuteen meripolitiikassa niin, että Suomessakin huomioitaisiin paremmin merenkulun ja meriympäristön tarpeet.

”Ylipäätään Suomessa ei juurikaan meripolitiikkaa ole tehty, mä toivon, että se tässä nyt hieman paranee” – Liikennesektorin edustaja (1)

Liikennesektorin asiantuntijoiden mukaisesti ympäristöpolitiikan ohella varsinaisen meripolitiikan tekeminen on sekä Suomessa, että Euroopan unionissa ollut alhaista. Euroopan unionin aktivoitumisen toivotaan aktivoivan myös Suomea meripolitiikan parissa ja tämä taas voisi vaikuttaa vahvemmin myös liikennesektorin asiantuntijoiden työhön.

Meriliikenne-elinkeinon tehtävä ympäristösääntelyn parissa on asiantuntijoiden mukaan lainsäädännön toimeenpanotyön seuraaminen, siihen vaikuttaminen ja tulevien lainsäädäntöjen informoimien eteenpäin sektorilla toimiville yrityksille. Tämän sektorin asiantuntijat kertovat, että koska meristrategiadirektiivistä aiheutuvat toimenpiteet heidän toimialoilleen eivät ole vielä heille konkretisoituneet, niin eivät he voi vielä nähdä myöskään direktiivin toimeenpanon vaikutuksia heidän omalle työlleen. He kuitenkin korostavat ympäristölainsäädännön merkitystä meriliikennesektorille tule-

vaisuudessa, mutta uskovat kuitenkin sektorikohtaisen ympäristösäätelyn vaikuttavan heidän työhönsä tätä vahvemmin.

7. Johtopäätökset

7.1 Meristrategiadirektiivi luo suuntaa ympäristösääntelylle

Meristrategiadirektiivin ensimmäistä vaihetta on toimeenpantu Suomessa vuoden 2012 aikana. Meristrategiadirektiivi tuo oman lisänsä jo entuudestaan runsaaseen Itämeren ympäristölainsäädäntöön. Vaikka Itämeren alueella on tehty jo vuosikymmeniä aktiivista ympäristöpolitiikkaa, ei tällä alueella ole kuitenkaan ollut velvoittavaa, ylikansallista sääntelyä, joka koskisi kaikkia Itämeren alueen rannikkovaltioita. Tämä on tehnyt Itämeren tilan hallinnasta hankalaa.¹²⁰ Tämä on aiheuttanut myös sen, että Itämeren tilaa on pyritty hallitsemaan lukuisilla eri sopimuksilla ja suosituksilla, joista osa on laillisesti velvoittavia ja osa ei ole. Monitasohallinto-tyyppisen hallintomallin kehittymisen myötä alueen ympäristöpolitiikkaan on myös osallistunut useita eri toimijoita eri hallinnon tasoilta¹²¹.

Asiantuntijat nostavat esille tarpeen Itämeren ympäristösääntelyn selkiyttämiseksi. Meriliikennesektorin asiantuntijat ovat kaivanneet Itämeren alueen ympäristösääntelyyn kokonaisvaltaisuutta, sääntelylle selkeää suuntaa sekä tarvittavien toimenpiteiden tärkeysjärjestystä. He toivovat ympäristösääntelyä katsottavan kokonaisuutena, jotta eri toimenpiteiden kokonaisvaikutukset ja kokonaishyödyt pystyttäisiin hahmottamaan. Ainoastaan yhdeltä suunnalta tuleva sääntely voisi myös helpottaa asiantuntijoiden omia työtehtäviä.

Euroopan unionin laajentuminen kahdeksaa yhdeksästä Itämeren rannikkovaltiota koskevaksi on muuttanut perusteellisesti Itämeren alueen hallintaa ja näyttää tarjoavan todellisen mahdollisuuden Itämeren suojelemiseksi¹²². Vaikka Itämeren alueella ei vielä ole kaikkia sen rannikkovaltioita velvoittavaa sääntelyä¹²³, niin ensimmäistä kertaa suurinta osaa Itämeren alueen rannikkovaltioista säädellään velvoittavasti yhden toimijan toimesta. Tätä tutkielmaa varten tehtyjen haastattelujen perusteella Euroopan unionin luomalla meristrategiadirektiivillä olisi mahdollista toimia

¹²⁰ Pihlajamäki & Tynkkynen 2011, 18–19

¹²¹ Pihlajamäki & Tynkkynen 2011, 19

¹²² German council of Environmental Experts on Marine Environment Protection of the North and Baltic Seas, 204–205 (Kern & Löffelsend, 1)

¹²³ Pihlajamäki & Tynkkynen 2011, 18–19

kokoonpanevana suunnitelmana, jota alan asiantuntijat ovat kaivanneet. Asiantuntijat korostavat, että meristrategiadirektiivi ei tuo uutta yksittäistä ympäristösääntelyä, vaan on strategia, joka ohjaa ympäristösääntelyn suuntaa. Tämän strategian mahdollisuutena on katsoa Itämeren ympäristösääntelyä kokonaisuutena, sektorikohtaisen ympäristösääntelyn sijaan. Asiantuntijoiden mukaan myös yksityisen sektorin toimijat voisivat arvostaa selkeämpää kokonaiskuvaa tämän sektorin ympäristösääntelystä ja erityisesti sitä, mihin suuntaan ympäristösääntely on menossa.

Meristrategiadirektiivi tuo Itämeren meriliikennesektorin ympäristösääntelyyn alueellisen hallinnon tasolta uuden ohjauskeinon. Kylmän sodan jälkeinen ympäristövastuun vähittäinen siirtäminen pois valtiollisilta toimijoilta kansainväliselle tasolle¹²⁴ näkyy tässä alueellisen tason ympäristöhallintana. Euroopan unionin aktivoituminen meripolitiikassa on vahvistanut Itämeren alueen alueellisen tason hallintaa. Meristrategiadirektiivin toimeenpano on osa Euroopan unionin meripolitiikan kehittämistä.

Suomessa meripolitiikan tekeminen on asiantuntijoiden mukaan vähäistä. Euroopan unionin meripolitiikan kehittymisen myötä on mahdollista, että myös sen jäsenvaltiot vahvistavat meripolitiikan tekemistä ja ottavat meriympäristön toiminnallisena kokonaisuutena enemmän huomioon. Haastattelujen perusteella tällä voisi olla positiivisia vaikutuksia myös asiantuntijoiden työhön.

Vaikka Euroopan unionin laajentuminen Itämeren alueelle kahdessa eri vaiheessa ja Euroopan yhtenäistyminen ovatkin edistäneet uusien hallintomallien syntymistä¹²⁵, korostaa Euroopan unionin subsidiariteettiperiaate kuitenkin kansallisen tason hallintaa¹²⁶. Valtioiden toimeenpaneva rooli on säilynyt uusien ja dynaamisten hallintomallien rinnalla tärkeänä. Myös useat asiantuntijat nostivat esille kansallisen tason toimeenpanevan roolin merkittävyyden ja kansallisen lainsäädännön tärkeyden Itämeren ympäristönsuojelussa. Meristrategiadirektiivin vaikutus Suomenlahden ympäristösääntelyyn on vahvasti sitä toimeenpanevista valtioista kiinni. Euroopan unioni velvoittaa jäsenvaltioita raportoimaan direktiivin toimeenpanon edistymisestä. Kuitenkin

¹²⁴ Kern & Löffelsend 2004, 3

¹²⁵ Kern & Löffelsend 2004, 13-17

¹²⁶ Kern & Löffelsend 2004, 24

kustakin jäsenvaltioista riippuu se, kuinka laajasti ne soveltavat kansallisen meristrategian suuntaviivoja muilla hallinnon sektoreilla, kuin vain ympäristöhallinnossa.

Asiantuntijat korostavat, että direktiivin vaikutukset meriliikennesektorin ympäristösääntelyyn riippuvat siitä, kuinka vahvasti tämän sektorin toimijoita otetaan tämän uuden ohjauskeinon kehittämiseen mukaan. Tällä hetkellä meristrategiadirektiivillä ja sen toimeenpanemiseksi laaditulla Suomen kansallisella merenhoitosuunnitelmalla ei näytä asiantuntijoiden mukaan olevan merkittäviä vaikutuksia meriliikennesektorin ympäristösääntelyyn Suomenlahdella. Vaikka asiantuntijat kaipaavatkin kokonaisvaltaisempaa kuvaa sääntelyyn, kohdistuu meriliikennesektoriin tällä hetkellä niin merkittävästi sektorikohtaista ympäristösääntelyä, että asiantuntijoiden on keskityttävä sen toimeenpanemiseen ja seuraamiseen.

7.2 Ympäristöpoliittisen historian vaikutus meristrategiadirektiivin tulevaisuuteen

Itämeren vahva ympäristöpoliittinen historia vaikuttaa myös nykypäivän ympäristösääntelyyn. Eri ympäristöpoliittisten toimijoiden roolit ja toimiminen eri hallinnon tasoilla näyttää vaikuttavan siihen, kuinka uusi ympäristösääntely otetaan tämän alueen meriliikennesektorilla vastaan. Uusista hallinnollisista malleista huolimatta alueen ympäristöpoliittinen historia luo alueelle tilanteen, jossa toimijat ja toimijoiden roolit ovat ympäristöpolitiikassa hyvin pitkälle vakiintuneita. Poliittisissa prosesseissa toimijoiden painoarvo voi vaihdella¹²⁷. Asiantuntijahaastatteluiden perusteella voi sanoa, että Suomenlahden meriliikennesektorilla Euroopan unionille ei tällä hetkellä aseteta merkittävää poliittista painoarvoa.

Asiantuntijahaastatteluissa nousi esille negatiivinen suhtautumistapa EU:n meriliikennesektoria koskevaan ympäristösääntelyyn. Tässä taustalla oli negatiivinen suhtautumistapa yleisestikin alueelliselta tasolta tulevaan velvoittavaan ympäristösääntelyyn. Sitovan alueellisen sääntelyn voidaan asiantuntijahaastatteluiden perusteella nähdä vaikuttavan esimerkiksi kilpailun vääristymiseen meriliikennesektorilla.

¹²⁷ Jokinen & Tirkkonen 2001, 56–57

Selvänä yhtenäisenä linjana haastatteluiden perusteella voi sanoa, että alan toimijat toivovat jatkossakin sääntelyn tulevan pääosin kansainväliseltä tasolta, alueellisten tasojen sijaan. Tämä vaikuttaa varmasti meristrategiadirektiivin merkitykseen meriliikennesektorin ympäristösääntelyssä tulevaisuudessa. Euroopan unioni on vasta viime vuosina aktivoitunut meripolitiikassa¹²⁸ ja tämän voi huomata myös asiantuntijahaastatteluista esille nousseista asenteista. Koska Itämeri on lähes EU:n sisämeri, on tämä taho oletettavastikin kiinnostunut näyttäytymään merkittävänä toimijana alueella, myös meripolitiikassa. Itämerellä vakiintuneen ympäristöpoliittisen asemoitumisen vuoksi Euroopan unionilla voi kuitenkin olla haasteita, ennen kuin se hyväksytään alueen meriliikennesektorilla täysipainoisena sääntelyä luovana toimijana. EU:n myöhemmin aktivoituminen tällä sektorilla näyttää vaikuttavan myös siihen, kuinka siltä tulevaa sääntelyä otetaan vastaan. Meristrategiadirektiivi on osa EU:n ympäristölainsäädäntöä. Sen vuoksi yleinen asenne Euroopan unionia kohtaan voi myös heijastua samanlaisena asenteena unionin ympäristölainsäädäntöä kohtaan. Tämän tutkielman perusteella meristrategiadirektiivi vaikuttaa muihin sääntelykeinoihin verrattuna heikolta.

Itämeren alueen aktiivisen ympäristöpolitiikan johdosta, on Itämeren huono tila huomioitu jo 1970-luvulta lähtien¹²⁹. Näinä vuosikymmeninä on Itämeren alueen meriliikennesektorille ehtinyt kohdistua runsaasti sääntelyä. Runsaan sektorikohtaisen sääntelyn vuoksi ei yleisesti meren tilaan kohdistuvaa strategiaa huomioda merkittävänä meriliikennesektorin ympäristösääntelylle. Asiantuntijat nostavat esille, että meristrategiadirektiivin tyyppisillä strategioilla olisi mahdollisesti ollut paremmat mahdollisuudet menestyä, jos ne olisi toimeenpantu ennen vahvan sektorikohtaisen lainsäädännön kehittymistä.

Meriliikennesektorin asiantuntijoilla ei ollut positiivisia kokemuksia strategiapohjaisesta sääntelystä. Myös tämä voi vaikuttaa tämän uuden ohjauskeinon vastaanottamiseen. Tämän direktiivin tehokas toimeenpano, ja kaikki toimijat huomioiva loppuunsaattaminen ja ylläpitäminen voisi nostaa Euroopan unionin kuvaa ympäristöpoliittisena toimijana meriliikennesektorin asiantuntijoiden silmissä.

¹²⁸ Schumacher 2011, 35

¹²⁹ Pihlajamäki & Tynkkynen 2011, 18–19

7.3 Päätelmät

Meristrategiadirektiivi on puitedirektiivi. Direktiivin hyväksymisen jälkeen sen toimeenpano on yksittäisten jäsenvaltioiden vastuulla. Erityisesti meristrategiadirektiivin toimeenpanossa jäsenvaltioiden rooli korostuu, koska direktiivi ei aseta tiettyjä keinoja sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös ainoa direktiivin asettama tavoite, ympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä, on itsessään hyvin suurpiirteinen. Direktiivi tarjoaa jäsenvaltioille puitteet Itämeren meriympäristön suojelulle, mutta on jäsenvaltioista kiinni, kuinka ne toimivat tässä Euroopan unionin sääntely-ympäristössä.

Uusista hallinnollisista malleista huolimatta kansallisvaltioiden rooli toimeenpanevana toimijoina pysyy Euroopan unionin alueella vahvana. Vaikka valtaa kansalliselta tasolta on jo vuosikymmeniä siirretty kansainvälisille tasoille, ei kansallisen tason merkittävyyttä voida kuitenkaan sivuuttaa. Kansalliset toimijat ovat sekä Euroopan unionissa että YK-lähtöisessä IMO-sääntelyssä merkittävässä asemassa rakentamassa uusia linjoja ympäristösääntelylle.

Euroopan unionin laajentuminen Itämeren alueella ja aktivoituminen meripolitiikassa tuo mukanaan kiinnostavan näkökulman kansainvälisen meriliikennesektorin toimintaan. Euroopan unioni ja sen sitova lainsäädäntö luo uuden mahdollisuuden Itämeren merialueen ekologisen tilan parantamiselle. Itämeren alueella on peräänkuulutettu koko aluetta koskevan sitovan lainsäädännön tarvetta merialueen hyvinvoinnin parantamiseksi. Euroopan unionilla alueellisena toimijana on myös mahdollisuus ottaa huomioon Itämeren erityispiirteet herkkänä merialueena.

Meriliikennesektori on kansainvälinen elinkeino, jossa alueellisesti vahvaa lainsäädäntöä ei pidetä tämän elinkeinon kehittymisen kannalta positiivisena asiana. Tämä näkyy myös asenteissa Itämeren rannikkovaltioille kohdistuvaa EU-lainsäädäntöä kohtaan. Euroopan unionin aktivoituminen Itämeren alueella on edistänyt alueellisen tason sääntelyn kehittymistä alueen ympäristöpolitiikassa. Ennen Euroopan unionin laajentumista ei Itämeren alueella ole ollut alueellisesti sitovaa ympäristösääntelyä.

On mielenkiintoista seurata jatkossa sitä, miten meriliikennesektori suhtautuu Euroopan unionilta tulevaan alueelliseen ympäristösääntelyyn. Vaikka meriliikennesektori korostaakin kansainvälisen tason sääntelyn roolia, on sen kuitenkin noudatettava myös alueellisen, tässä tapauksessa EU-tason sääntelyä. Koska Euroopan unioni on vasta viime vuosina aktivoitunut meripolitiikassa, on odotettavissa, että tätä elinkeinosektoria koskevaa velvoittavaa ympäristösääntelyä tulee Euroopan unionilta myös tulevaisuudessa.

9. Lähteet

1) Kirjallisuuslähteet

Aaltonen M, Mäkinen A. 2012 Itämeri ja merenkulku. Teoksessa Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E, Salojärvi J (toim.) Ihmistoiminnan paineet – osa 1 Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio, 262–270.

Alasuutari P. 1994. Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere

Basse ME (toim.). 1997. Environmental Law – From International to National Law. GadJura. København.

Birnie PW & Boyle AE. 2002. International Law and the Environment. Oxford University Press. Oxford.

Bruun J-E. 2012 Roskaantuminen. Teoksessa Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E, Salojärvi J. (toim) Ihmistoiminnan paineet – osa 1 Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio, 281–285.

Eskola J, Suoranta J. 2001. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.

Fitzmaurice M. 1992. International Legal Problems of the Environmental Protection of the Baltic Sea. University of Amsterdam.

German council of Environmental Experts on Marine Environment Protection of the North and Baltic Seas. 2004. Umwelt 4/2004, 204–205. Teoksessa Kern K & Löf-felsend T. 2004. Governance beyond the nation state: Transnationalization and Europeanization.

Haila Y. 2001. Mikä Ympäristö? Teoksessa Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka? Vastapaino. Tampere, 9–20.

Haila Y & Jokinen P. 2001. Ympäristöpolitiikka. Mikä ympäristö, kenen politiikka? Vastapaino. Tampere, 9–20.

HELCOM Overview. 2007. Towards a Baltic Sea With Environmentally Friendly Maritime Activities. HELCOM Ministerial Meeting . Krakow, Poland.

Helle I & Kuikka S. 2010. Itämeren öljykuljetusten riskipeli. Teoksessa Bäck S, Ollikainen M, Bonsdorff E, Eriksson A, Hallanaro E-L, Kuikka S, Viitasalo M, Walls M (toim.) Itämeren tulevaisuus. Gaudeamus. Helsinki, 190–204.

Holm K, Helminen H & Laine A. 2012. Fyysinen vahinko. Muutokset liettymisessä. Teoksessa Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E, Salojärvi J. (toim.) Ihmistoiminnan paineet – osa 1 Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio, 255–256.

Hyttiäinen K, Kulmala S & Salojärvi J. 2011 Toimialatarkastelu. Teoksessa Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E, Salojärvi J (toim.) Sosioekonominen analyysi. Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio, 17–74.

Jokinen P. 2001. Ympäristöhallinto poliittisena toimijana. Teoksessa Mikä ympäristö, kenen politiikka? Vastapaino, Tampere, 78–89.

Jokinen P & Tirkkonen J. 2001. Poliitiikan ulottuvuudet. Teoksessa Mikä ympäristö, kenen politiikka? Vastapaino, Tampere, 65–77.

Kansallinen vieraslajistategia 2012. Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.

Kanto, E. 2012. Ilmasto- ja ympäristöpolitiikan uudet rasitteet merenkulussa. Suomen Varustamot.

Kindler J & Lintner S.F. (1993) An Action Plan to Clean up the Baltic. Environment, 35 (8), 7-31. Teoksessa Kern K & Löffelsend T. 2004. Governance beyond the nation state: Transnationalization and europeanization. (Working Paper).

Kern K & Löffelsend T. 2004. Governance beyond the nation state: Transnationalization and europeanization. (Working Paper).

Kuronen J, Helminen R, Lehikoinen A & Tapaninen A. 2008. Maritime Transportation in the Gulf of Finland in 2007 and in 2015. Turun yliopiston merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen julkaisuja A 45.
http://www.merikotka.fi/julkaisut/Kuronen_Maritime_transportation_2008_v2.pdf

Kumm M. 2011. How Does European Union Law Fit into the World of Public Law? Costa, Kadi, and Three Conceptions of Public Law. Teoksessa Neyer J & Wiener A (toim.). Political Theory of the European Union. Oxford University Press. New York.

Krämer L (toim.). 2011. EU Environmental Law. Sweet & Maxell. London.

Lappalainen A, Paavilainen P & Sydänoja A. 2012 Fyysinen vahinko. Kuluminen. Teoksessa Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E, Salojärvi J (toim.) Ihmistoiminnan paineet – osa 1 Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio, 257–258.

Lehto H, Vepsäläinen P & Hietala K. 2006. Suomen ja ulkomaiden välisen meriliikenteen kehitysnäkymät vuoteen 2030. Merenkululaitoksen julkaisuja 10/2006, Helsinki.

Leppänen J-M, Kaarikivi-Laine U, Bruun J-E & Rantajärvi E. 2012. Meriympäristön nykytilan arvio, hyvän tilan määrittäminen sekä ympäristötavoitteiden ja indikaattoreiden asettaminen.

Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E & Salojärvi J (toim.) 2012 Sosioekonominen analyysi. Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio.

Liefferink D & Andersen MS. 1998. Strategies of the 'green' memberstates in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy* 5: 254–70.

Liikennevirasto 2011a. Kotimaan vesiliikennetilasto 2010. Liikenneviraston tilastoja 3/2011. Suomen virallinen tilasto – Liikenne ja matkailu 2011.

Liikennevirasto 2011b. Ulkomaan meriliikennetilasto 2010. Liikenneviraston tilastoja 2/2011. Suomen virallinen tilasto – Liikenne ja matkailu 2011.

MARPOL 73/78 –yleissopimuksen uudistetut liite I ja liite II. Öljystä ja haitallisista nestemäisistä aineista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäiseminen. 2008. Teoksessa Alusjätetoimikunnan mietinnön Vihreät laivat – sininen meri – liite. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 21/2008 Helsinki.

Neyer J & Wiener A (toim.). 2011. *Political Theory of the European Union*. Oxford University Press. New York.

Numminen S. 2012 Fyysinen menetys. Ruoppaukset ja Läjitykset. Teoksessa Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E, Salojärvi J (toim.) *Ihmistoiminnan paineet – osa 1 Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio*, 254.

Pihlajamäki M & Tynkkynen N. 2011. *Governing the blue-green Baltic Sea. Societal challenges of marine eutrophication prevention*. Finnish Institute of International Affairs. Helsinki.

Perttula H & Suomela J. 2012 Fyysinen menetys. Hydrologis-morfologiset muutokset ja meren tila-arviot. Teoksessa Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E, Salojärvi J (toim.) *Ihmistoiminnan paineet – osa 1 Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio*, 271–272.

Pollack MA, Wallace H & Young AR (toim.). 2010. *Policy making in the European Union*. Oxford University Press. Oxford.

Pyhälä M. 2007. HELCOM Baltic Sea Action Plan: An Ecosystem Approach to the Management of Human Activities. Teoksessa de Sadeer N (toim.) *Implementing the precautionary principle: Approaches from the Nordic Countries, EU and USA*. Earthscan. London, 45–69.

Raunio T & Wiberg M (toim.). 2000. *EU ja Suomi: unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Edita. Helsinki.

Rosenau J.N. 1999. Toward an Ontology for Global Governance. Teoksessa Hewson M & Sinclair T.J. (toim.) *Approaches to Global Governance Theory*. Albany. State of University New York Press, 287–301.

Routa T. IMO:n ajankohtaiset Power Point esitys. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi.

Räike A, Pitkänen P, Ekholm P, Lehtoranta J, Heikkinen M, Perttula H, Suomela J, Puro-Tahvanainen A & Törrönen J. 2012. Ravinteiden ja orgaanisen aineen kuormitus. Teoksessa Leppänen J-M, Rantajärvi E, Bruun J-E & Salojärvi J (toim.) Ihmis-toiminnan paineet – osa 2 Suomen merenhoitosuunnitelman valmisteluun kuuluva meriympäristön nykytilan arvio, 328–343.

Räsänen J, Järvi T, Mäkelä K, Rytönen J, Hentinen M & Hänninen S. 2005. Veneilyn määrä ja taloudelliset vaikutukset Suomessa. Merenkululaitoksen julkaisuja 5/2005 http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf5/mkl_2005-5_veneilyn_maara.pdf

Schumacher T. 2011. The capacity of the European union to address marine eutrophication. Teoksessa Pihlajamäki M & Tynkkynen N. Governing the blue-green Baltic Sea. Societal challenges of marine eutrophication prevention.. Finnish Institute of International Affairs. Helsinki, 33–43.

Tarnanen-Sariola K. 2012. Suomen Satamaliiton lausunto Kansallisen merenhoitosuunnitelman ensimmäisestä vaiheesta.

Tilastokeskus 2011a. Matkustajat liikennemuodoittain, 1960–2009.

Tervala J, Nyman S-H, Jokinen T & Laine V. 2009. Itämeren meriturvallisuusohjelma. Teoksessa Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2009 Tuomainen J & Arffman R (alkuperäinen teksti Ruuska S, 2004) Ruoppausta ja läjitystä ohjaava lainsäädäntö, viranomaisvalvonta ja ohjeistus. Suomen Ympäristökeskus.

Tynkkynen, N. 2013. Managing Eutrophication in the Baltic Sea: Challenges for the new modes of governance (Julkaisematon käsikirjoitus).

Tynkkynen N. 2011. The future of HELCOM: adaption or abolition? Teoksessa Governing the blue-green Baltic Sea. Societal challenges of marine eutrophication prevention. Finnish Institute of International. Finnish Institute of International Affairs. Helsinki, 21–32.

VanDeveer, S.D. 2004. Networked Baltic Environmental Cooperation..Teoksessa Journal of Baltic Studies, vol 42 no.1, 37-55

van Leuween J, van Hoof L & van Tatenhoeve J. 2012. Institutional ambiguity in implementing the European Union Marine Strategy Framework Directive. Marine Policy 36: 636–634.

van Tatenhoeve J. 2003. Multi-level Governance and the ‘institutional void’: the interplay between front stage and backstage politics. ECPR Joint Sessions of Workshops. University of Edinburgh.

2) Internetlähteet

Finlex.fi. Valtioneuvoston asetus merenkulun ympäristön suojelusta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100076> Viitattu 9.1.2013

Finlex.fi. Asetus Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisen ympäristönsuojeluso-
pimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan voimaansaattamisesta.

<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760075> Viitattu 29.1.2013

Finlex.fi. Yleissopimus jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren
pilaantumisen ehkäisemisestä.

<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1979/19790033>. Viitattu 29.1.2013

Elinkeinoelämän keskusliitto. EU:n sääntelykeinot.

http://www.ek.fi/ek/fi/eu/lisaa_tietoa_eu/saantelykeinot.php Viitattu 8.10.2012

Etelä-Suomen sanomat. Laivojen päästöt saastuttavat Itämerä. 15.3.2010.

<http://www.ess.fi/?article=274809> Viitattu 5.1.2013

Euroopan unioni. Meriturvallisuus: Euroopan meriturvallisuusvirasto.

http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/124245_fi.htm

Viitattu 8.10.2012

Euroopan unioni. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1726/2003.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R1726:FI:HTML> Viitattu 11.1.2013

Euroopan unioni. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/59/EY, annettu
27 päivänä marraskuuta 2000, aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanotto-
laitteista satamissa.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0059:FI:NOT>

Viitattu 29.1.2013

European Commission. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries. Meri-
ja kalastusasiat.

http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/about_us/mission_statement/index_fi.htm Viitattu 15.1.2013

European Commission. Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries. Di-
rectorate-General for Maritime Affairs and Fisheries.

http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_en.htm Viitattu 29.1.2013

European Commission. Mobility and Transport.

http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm Viitattu 29.1.2013

International Maritime Organisation . Construction Requirements for Oil Tankers.

<http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/OilPollution/Pages/constructionrequirements.aspx> Viitattu 11.1.2013

International Maritime Organisation. Port State Control.

http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=159 Viitattu 11.1.2013

International Maritime Organisation. International Maritime Dangerous Goods
(IMDG) Code http://www.imo.org/blast/mainframe.asp?topic_id=158

Viitattu 29.1.2013

International Maritime Organisation. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)

[http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-\(marpol\).aspx](http://www.imo.org/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-for-the-prevention-of-pollution-from-ships-(marpol).aspx) Viitattu 29.1.2013 ja 13.2.2013

Itämeriportaali. Kansainvälisellä yhteistyöllä on monta areenaa.

<http://www.itameriportaali.fi/fi/suojelu/kansainvalinen/> Viitattu 9.10.2012

Itämeriportaali. Tietoa Itämerestä.

http://www.itameriportaali.fi/fi/tietoa/itameren_tila/vuosiraportit/1998/fi_FI/suomenlahden_tila_vuonna_1998/ Viitattu 9.10.2012

Liikennejärjestelmät – merenkulku. <http://www.lvm.fi/web/fi/merenkulku> Viitattu 9.10.2012

Liikenne- ja viestintäministeriö. Sopimusmuutokset voimaan: Meriliikenteen ympäristövahinkoja ehkäistään uusilla pelisäännöillä. <http://www.lvm.fi/web/fi/uutinen/-/view/1170851> Viitattu 11.1.2013

NGO Global Network. Definition of NGOs. <http://www.ngo.org/ngoinfo/define.html> Viitattu 13.5.2013

Paris Mou on Port State Control. <http://www.parismou.org/> Viitattu 11.1.2013

Suomen Liikenneviraston internetsivut. GOFREP.

http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/ammattiliikenteen_palvelut/meriliikenteen_ohjaus/gofrep Viitattu 8.10.2012

Suomen Liikenneviraston internetsivut. Itämeri.

http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/ymparisto_turvallisuus/vaylanpito_ymparisto/itameri Viitattu 9.10.2012

Suomen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. EU-säädökset.

<http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset/eu-saadokset> Viitattu 8.10.2012

Suomen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Kansalliset määräykset.

http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset/kansalliset_maaraykset Viitattu 8.10.2012

Suomen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Säädökset.

<http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset> Viitattu 8.10.2012

Suomen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Meriympäristö.

<http://www.trafi.fi/merenkulku/meriymparisto> Viitattu 5.1.2013

Suomen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Painolastivedet ja vieraslajit.

http://www.trafi.fi/merenkulku/meriymparisto/painolastivedet_ja_vieraslajit 9.1.2013

Suomen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Päästöt ilmaan.
http://www.trafi.fi/merenkulku/meriymparisto/paastot_ilmaan Viitattu 9.1.2013

Suomen Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Kansainväliset sopimukset.
http://www.trafi.fi/merenkulku/saadokset/kansainvaliset_sopimukset
Viitattu 5.1.2013 ja 8.3.2013

Suomen YK- liitto. Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus.
<http://www.globalis.fi/Kv-sopimukset/Yhdistyneiden-Kansakuntien-merioikeusyleissopimus> Viitattu 26.11.2012

Suomen Ympäristöhallinto. Suomenlahden erityispiirteet.
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=167042> Viitattu 9.10.2012

Suomen Ympäristöhallinto. Alusöljypäästöjen valvonta.
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=164818&lan=fi> Viitattu 11.1.2013

Suomen Ympäristöhallinto. Itämeren suojelu.
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=191318> Viitattu 29.1.2013

Suomen Ympäristöhallinto. Biodiversiteettisopimus- ja politiikka.
<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=28028> Viitattu 29.1.2013

Suomen Varustamot ry. Käymälävedet.
<http://www.shipowners.fi/fi/ymparisto/vesiensuojelu/alusten+kaymalajatevedet/>
Viitattu 9.1.2013

Suomen Varustamot ry. Meriturvallisuus.
<http://www.shipowners.fi/fi/turvallisuus+ja+tekniikka/meriturvallisuus/>
Viitattu 11.1.2013

Suomen Varustamot ry. Merenkulun rikkipäästöt.
<http://www.shipowners.fi/fi/ymparisto/ilmansuojelu+ja+ilmastonmuutos/merenkulun+rikkipaastot/> Viitattu 29.1.2013

Suomen Varustamot ry. Merenkulun typpipäästöt
<http://www.shipowners.fi/fi/ymparisto/ilmansuojelu+ja+ilmastonmuutos/merenkulun+typpipaastot/> Viitattu 29.1.2013

Suomen Varustamot ry. Kansallinen ja kansainvälinen lainsäädäntö.
<http://www.shipowners.fi/fi/turvallisuus%20ja%20tekniikka/kansainvalinen%20ja%20kansallinen%20lainsaadanto> Viitattu 29.1.2013

